

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

CONVERGENCES ET DIVERGENCES DES STRATÉGIES DE QUATRE ÉTATS : LA
DYNAMIQUE POST-GUERRE FROIDE

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
AUDE-EMMANUELLE FLEURANT

SEPTEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à exprimer mes remerciements les plus chaleureux à mon directeur de thèse, Yves Bélanger, sans qui cette grande aventure dans deux univers un peu particuliers - celui du doctorat et celui de l'économie de défense - aurait été impossible. Sa grande générosité, sa disponibilité et son impressionnante connaissance du sujet ont fait de lui un soutien indispensable à la réalisation de cette thèse. Je tiens également à lui témoigner toute ma gratitude pour m'avoir donné l'occasion de me joindre au Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité. Ce partenariat de près de quinze ans m'a été très précieux. Non seulement ai-je touché à des aspects diversifiés du travail de chercheure, j'ai appris à aborder les enjeux de défense avec rigueur, pragmatisme et une bonne dose d'humour.

Je remercie également du plus profond de mon cœur mon conjoint, Yannick, pour sa patience, sa confiance inébranlable en mes capacités et sa constance pendant la rédaction de cette thèse. Notre complicité m'a aidé à passer au travers, tout comme les moments de détente qui ont fait en sorte que ces dernières années n'ont pas uniquement été passées devant un écran d'ordinateur. Je tiens également à souligner le rôle important de soutien indéfectible et d'encouragement qu'ont joué mes parents, Laurent et Nicole, pour la réalisation de ce travail. Merci aussi à mes loyaux amis, Evelyne et Jérôme, pour la gentillesse et la solidarité dont ils ont constamment fait preuve. Merci, enfin, à Diane, qui a toujours été disponible lorsque j'avais besoin de ses lumières et qui est une source inépuisable de connaissances sur les outils de recherche.

Finalement, je tiens à souligner le soutien financier de plusieurs organismes, sans lequel les dernières années auraient sans doute été beaucoup plus difficiles : le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), le Fonds québécois de recherches sur la société et la culture (FQRSC), le bureau des études, la Fondation UQAM le département de science politique de l'UQAM.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	xii
LISTE DES TABLEAUX.....	xvi
LISTE DES ACRONYMES.....	xvii
RÉSUMÉ	xxvi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I LA DÉFENSE ET LES CHOIX DE L'ADAPTATION.....	5
1.1 ÉTAT DE LA QUESTION : L'ADAPTATION POST-GUERRE FROIDE EN DISCUSSIONS	7
1.1.1 La politique de défense.....	8
1.1.2 Prolifération, désarmement et contrôle des armements.....	15
1.1.3 Ressources, engagements et priorités budgétaires : la difficulté de concilier fins et moyens	21
1.1.4 L'industrie : stratégies d'ajustement et le rôle de l'État.....	27
1.1.5 Synthèse et discussion.....	32
1.2 L'ÉLABORATION DU CADRE D'ANALYSE : LES OUTILS DISPONIBLES	33
1.2.1 Les théories des Relations internationales.....	33
1.2.2 L'économie de la défense : les méthodes économiques appliquées au champ de la défense.....	42
1.2.3 Économie politique de la défense : les liens entre la politique et l'économie.....	43
1.2.4 Le cadre d'analyse.....	52
1.3 L'ÈRE POST-GUERRE FROIDE À LA LUMIÈRE DE QUATRE EXPÉRIENCES NATIONALES : ÉNONCÉ DE L'HYPOTHÈSE	54
1.4 LA VALIDATION DE L'HYPOTHÈSE : LES ÉTUDES DE CAS.....	55
1.5 MÉTHODE.....	56
1.5.1 La recherche documentaire.....	57
1.5.2 La recherche et l'analyse statistique.....	58
1.5.3 Les enquêtes	60
1.6 DÉFINITION DES CONCEPTS : LES HUIT ÉLÉMENTS DE L'ADAPTATION	60

CHAPITRE II LES ÉTATS-UNIS.....	67
2.1. LA POLITIQUE DE DÉFENSE AMÉRICAINE POST-GUERRE FROIDE : QUELLE RUPTURE, QUELLE CONTINUITÉ?	68
2.1.1 <i>Le contexte historique : la domination de l'endiguement</i>	68
2.1.2 <i>Le contexte immédiat : la doctrine Reagan.....</i>	69
2.1.3 <i>Le nouvel ordre mondial et l'émergence de la menace régionale : la National Security Strategy de 1991 et la Base Force Review</i>	71
2.1.4 <i>L'amorce de la restructuration des forces</i>	75
2.1.5 <i>La Bottom-Up Review de 1993 et la National Security Strategy de 1994 : le cœur de l'ajustement?.....</i>	76
2.1.6 <i>La Quadrennial Defense Review et la NSS de 1997 : l'affirmation de la politique hégémonique?</i>	81
2.1.7 <i>La QDR de 2001 : la lutte au terrorisme en perspective.....</i>	85
2.1.8 <i>Quelques mots sur l'évolution du volet nucléaire de la politique de défense américaine...</i>	87
2.1.9 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	91
2.2. L'ÉVOLUTION DU BUDGET ET DES DÉPENSES.....	95
2.2.1 <i>Précisions introductives : traverser un labyrinthe les yeux bandés</i>	96
2.2.2 <i>Un survol de la décennie.....</i>	97
2.2.3 <i>Le budget de la défense et la richesse nationale</i>	100
2.2.4 <i>Un regard plus détaillé</i>	103
2.2.5 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	107
2.3. LES EFFECTIFS DE LA DÉFENSE :	108
2.3.1 <i>L'évolution des effectifs militaires :</i>	109
2.3.2 <i>Le début de la transformation : un effacement du soldat au profit des équipements ?</i>	111
2.3.3 <i>Les compressions pures et simples en effectifs : cibler les civils au lieu des militaires</i>	114
2.3.4 <i>Le personnel civil : une dynamique différente.....</i>	115
2.3.5 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	117
2.4. LES INFRASTRUCTURES : UN PROBLÈME DE POLITIQUE INTÉRIEURE.....	119
2.4.1 <i>La démarche de la Base Realignment and Closure Commission : esquiver les intérêts locaux.....</i>	120
2.4.2 <i>Le grand nettoyage : une tâche herculéenne.....</i>	122
2.4.3 <i>La reconversion et la réutilisation des sites militaires : une fin hollywoodienne ?.....</i>	123
2.4.4 <i>Les rondes de BRAC – des résultats intéressants.....</i>	123

2.4.5. Les bases militaires localisées à l'étranger	124
2.4.6. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	126
2.5. L'ACQUISITION : CHANGEMENT DES PRATIQUES, CHANGEMENT DE CULTURE.....	127
2.5.1. Une dynamique qui ne répond pas uniquement à la logique économique	127
2.5.2. La fin d'une époque ?.....	128
2.5.3. Une évolution progressive et constante.....	130
2.5.4. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	135
2.6. LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (R-D) : UN ENJEU AUX MULTIPLES RAMIFICATIONS .	138
2.6.1. Un enjeu au cœur de la stratégie de sécurité nationale	139
2.6.2. La recherche et le développement fédéral aux États-Unis : le rôle prépondérant du DoD	140
2.6.3. Locomotive technologique, spin-off, intégration civile-militaire : les liens complexes unissant l'univers de la défense à la constellation civile	144
2.6.4. L'approche de l'administration Clinton.....	146
2.6.5 La double application :	147
2.6.6 Les démonstrations de technologies avancées	150
2.6.7 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	152
2.7 L'INDUSTRIE : LA TEMPÊTE.....	153
2.7.1 Les restructurations : un bon coup de pouce de l'administration.....	154
2.7.2 Stratégies agressives sur les marchés d'exportation.....	159
2.7.3 L'administration Clinton : it's the economy stupid!	160
2.7.4 La réponse des firmes : rationalisation, restructurations et consolidations	164
2.7.5 De l'exportation à la transatlantisation.....	165
2.7.6 Plus mince, plus agressive et plus libre de ses mouvements	166
2.8 LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	166
2.8.1 L'emploi, un des enjeux majeurs de l'adaptation post-guerre froide.....	167
2.8.2 L'adaptation post-guerre froide de la BID : la problématique de l'emploi et de la concentration régionale dans l'approche américaine.....	171
2.9 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION	174
ANNEXE 2.A	175
ANNEXE 2.B	176

ANNEXE 2.C	177
ANNEXE 2.D	178
CHAPITRE III LE ROYAUME-UNI.....	180
3.1 LA POLITIQUE DE DÉFENSE BRITANNIQUE : UNE PUISSANCE MAJEURE DE SECOND ORDRE... 180	
3.1.1 <i>Le SDE 1991 et Options for Change : la « misère égale » dans un monde incertain.....</i>	<i>181</i>
3.1.2 <i>1992-1996 : prudence et mesure.....</i>	<i>184</i>
3.1.3 <i>Les travaillistes et la défense : la Strategic Defence Review et des « forces pour le bien »</i>	<i>187</i>
3.1.4 <i>Portrait rapide de l'évolution de la composante nucléaire de la politique de défense</i> <i>britannique.....</i>	<i>193</i>
3.1.5 <i>L'Europe de la défense.....</i>	<i>197</i>
3.1.6 <i>Un mot sur l'importance de l'Irlande du Nord dans la politique de défense.....</i>	<i>199</i>
3.1.7 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>200</i>
3.2 LA DIMENSION FINANCIÈRE DE LA DÉFENSE BRITANNIQUES : ENTRE L'ÉCORCE DE LA RECHERCHE DE PUISSANCE ET L'ARBRE DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES.....	205
3.2.1 <i>L'évolution des dépenses de défense.....</i>	<i>206</i>
3.2.2 <i>Un regard plus détaillé.....</i>	<i>209</i>
3.2.3 <i>La gestion budgétaire britannique : réduire sans remettre en cause les capacités.....</i>	<i>211</i>
3.2.4 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>213</i>
3.3 LES EFFECTIFS : LA DÉCROISSANCE EN CONTINU ET LE « SUR ÉTIREMENT »	216
3.3.1 <i>Les effectifs militaires.....</i>	<i>216</i>
3.3.2 <i>Les effectifs civils</i>	<i>220</i>
3.3.3 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>223</i>
3.4 LES INFRASTRUCTURES	224
3.4.1 <i>Fermetures et ventes : générer des revenus tout en s'adaptant à l'ère post-guerre froide</i>	<i>224</i>
3.4.2 <i>La création d'une agence de la gestion des propriétés : l'approche britannique.....</i>	<i>226</i>
3.4.3 <i>Les bases militaires localisées à l'étranger</i>	<i>227</i>
3.4.4 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>228</i>
3.5 L'ACQUISITION : UNE PIÈCE MAÎTRESSE DE L'ADAPTATION BRITANNIQUE	229
3.5.1 <i>Les réformes de l'acquisition 1985-1997 : les conservateurs et l'enjeu du contrôle des coûts</i>	<i>231</i>

3.5.2 Les travaillistes : le retour des préoccupations industrielles et l'approvisionnement astucieux.....	234
3.5.3 Un mot sur l'importance des projets réalisés en collaboration.....	236
3.5.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	239
3.6 LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT	241
3.6.1 Les conservateurs et l'agencification de la R-D militaire britannique	242
3.6.2 Les travaillistes : vers la privatisation de la R-D britannique.....	245
3.6.3 L'enjeu de la diversification, du spin-off et de la double application : faciliter les transferts technologiques	247
3.6.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	249
3.7 L'INDUSTRIE : THÉRAPIE DE CHOC À L'ANGLAISE ?.....	249
3.7.1 1980 à 1997 : privatisation et « politique du spectateur ».....	250
3.7.2 Les travaillistes : tentative d'équilibrage entre les préoccupations industrielles et la recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices.....	252
3.7.3 L'aide à l'exportation.....	256
3.7.4 La réponse de l'industrie.....	263
3.7.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	267
3.8 L'ACCOMPAGNEMENT : L'IMMOBILISME DU GOUVERNEMENT	268
3.8.1 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	269
3.9 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION	269
CHAPITRE IV LE CANADA	271
4.1 LA POLITIQUE DE DÉFENSE CANADIENNE : ENTRE INTERNATIONALISME, CONTINENTALISME... ET PRAGMATISME ?	271
4.1.1 Le Livre blanc de 1987 : le Canada et la guerre froide.....	272
4.1.2 La déclaration de 1992 : trop peu trop tard ?.....	274
4.1.3 Le livre blanc sur la défense de 1994 : le cœur de l'adaptation canadienne post-guerre froide.....	275
4.1.4 La politique étrangère de 1995 et son impact sur l'univers de la défense	280
4.1.5 Façonner l'avenir de la défense en approfondissant l'intégration avec les États-Unis : Stratégie 2020.....	283
4.1.6 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	284

4.2 L'ÉVOLUTION DES BUDGETS : QUAND DÉFENSE RIME AVEC DÉCROISSANCE	289
4.2.1 <i>La période post-guerre froide en perspectives : un survol de la décennie.....</i>	289
4.2.2 <i>Le budget de défense et la richesse nationale</i>	293
4.2.3 <i>Un regard plus détaillé</i>	295
4.2.4 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire :</i>	298
4.3 LES EFFECTIFS : MANQUE DE PERSPECTIVES.....	300
4.3.1 <i>Les personnels militaires : une réduction progressive et constante.....</i>	301
4.3.2 <i>Les effectifs civils : une décroissance moins contrôlée ?</i>	305
4.3.3 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	306
4.4 LES INFRASTRUCTURES : DES COMPRESSIONS DOULOUREUSES.....	308
4.4.1 <i>La période post-guerre froide : des fermetures sans consultation, et sans projet systématique d'accompagnement.....</i>	309
4.4.2 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire :</i>	312
4.5 L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'ACQUISITION : UN RECENTRAGE SUR LE RÔLE DE CLIENT	312
4.5.1 <i>Les acteurs et les processus en cause : pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?.....</i>	313
4.5.2 <i>La politique de retombées industrielles et régionales : un aspect indissociable du processus d'acquisition militaire canadien</i>	314
4.5.3 <i>Les réformes post-guerre froide : un MDN de plus en plus « client » dans un contexte de contraintes budgétaires.....</i>	318
4.5.4 <i>L'impact sur les RIR : la Politique d'examen des acquisitions et la confirmation d'une approche au cas par cas.....</i>	322
4.5.5 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	324
4.6 LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉFENSE : UN ASPECT MÉCONNU DE L'ACTIVITÉ MILITAIRE AU CANADA.....	327
4.6.1 <i>Bref historique de la R-D de défense au Canada</i>	328
4.6.2 <i>La trajectoire post-guerre froide : à l'image de celle de l'acquisition</i>	329
4.6.3 <i>L'ajustement à la division recherche et développement de la défense : vers un rôle davantage tourné vers les exigences commerciales</i>	332
4.6.4 <i>Le rôle d'Industrie Canada : le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) et Partenariat technologique Canada (PTC)</i>	335
4.6.5 <i>Élément de synthèse et d'analyse préliminaire</i>	337

4.7 L'INDUSTRIE DE DÉFENSE CANADIENNE : UN CHEMINEMENT DIFFICILE.....	338
4.7.1 <i>Bref portrait de l'industrie de défense canadienne : évolution et composition.....</i>	<i>338</i>
4.7.2 <i>Un portrait alambiqué.....</i>	<i>341</i>
4.7.3 <i>L'adaptation post-guerre froide : une BID assaillie de toute part.....</i>	<i>342</i>
4.7.4 <i>Rationalisations et restructurations dans l'industrie militaire canadienne : passivité de l'État</i>	<i>343</i>
4.7.5 <i>Petit coup de pouce pour les exportations</i>	<i>345</i>
4.7.6 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>348</i>
4.8 LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	349
4.8.1 <i>La reconversion des entreprises militaires canadiennes : des promesses libérales non tenues</i>	<i>350</i>
4.8.2 <i>Les mesures mises en œuvre : la « transformation » du PPIMD et l'aide à l'exportation.....</i>	<i>352</i>
4.8.3 <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>354</i>
4.9 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION	355
APPENDICE 4.A : LES VINGT-CINQ PREMIERS FOURNISSEURS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, 1985 ET 2002	356
APPENDICE 4.B : LES GRANDS PROJETS DE L'ÉTAT ET LEURS MAÎTRE D'ŒUVRE.....	360
CHAPITRE V_L'Australie	362
5.1. LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE L'Australie : LE CHOIX DE LA PUISSANCE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE	362
5.1.1. <i>Quelques repères historiques</i>	<i>363</i>
5.1.2. <i>Le rapport « Dibb » et le livre blanc de 1987.....</i>	<i>364</i>
5.1.3. <i>1989 : l'impulsion vers un rôle régional accru.....</i>	<i>368</i>
5.1.4. <i>La revue de 1993 et la politique de défense de 1994.....</i>	<i>370</i>
5.1.5. <i>La politique étrangère et la revue stratégique de 1997 : la coalition libérale-nationale de Howard au pouvoir</i>	<i>373</i>
5.1.6. <i>Defence 2000 : le renforcement du rapprochement avec les États-Unis.....</i>	<i>377</i>
5.1.7. <i>Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....</i>	<i>381</i>
5.2. LA DIMENSION BUDGÉTAIRE.....	385
5.2.1. <i>Précisions méthodologiques.....</i>	<i>386</i>
5.2.2. <i>L'évolution des budgets : une croissance contenue.....</i>	<i>387</i>

5.2.3. L'ajustement budgétaire australien post-guerre froide : l'épargne par la réforme dans un contexte macroéconomique difficile.....	392
5.2.4. Un regard plus détaillé : la persistance du problème de financement du personnel	396
5.2.5. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	400
5.3. LES EFFECTIFS : L'ÉCHEC DES STRATÉGIES DE RATIONALISATION	401
5.3.1. Les forces régulières	402
5.3.2. Le personnel civil	406
5.3.3. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	408
5.4. LES INFRASTRUCTURES	408
5.4.1. Les contrecoûts du Defence of Australia 1987	409
5.4.2. Le Defence Reform Program : la poursuite des efforts de redéploiement	411
5.4.3 Le projet de redéveloppement logistique de la défense (Defence Logistic Redevelopment Project ou DLRP).....	412
5.4.4 Un processus de délestage caractérisé par la recherche de gains.....	413
5.4.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	414
5.5 LA POLITIQUE D'ACQUISITION : L'IMPORTANCE DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES	414
5.5.1 Le programme de participation industrielle australienne.....	416
5.5.2 Le programme de soutien commercial	420
5.5.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	422
5.6 LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT	423
5.6.1 La DSTO et l'autonomie	424
5.6.2 Les limites budgétaires et l'impulsion vers la commercialisation.....	426
5.6.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	427
5.7. L'INDUSTRIE	428
5.7.1. Les travaillistes et la base industrielle de défense ou la poursuite de l'autonomie.....	428
5.7.2 Les programmes de soutien direct à l'industrie	429
5.7.3 L'aide à l'exportation.....	430
5.7.4 La corporatisation des établissements de production de défense australiens.....	433
5.7.5. L'arrivée des conservateurs	435
5.7.6 Quelques mots sur l'industrie.....	437
5.7.8 Les exportations : des résultats décevants	442
5.7.9 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire.....	443

5.8 LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	443
5.9 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION	443
ANNEXE 5.A : L'INTERVENTION AU TIMOR ORIENTAL.....	445
ANNEXE 5.B LES GRANDS PROGRAMMES D'IMMOBILISATION DE L'AUSTRALIE EN 1987-1988..	448
ANNEXE 5.C LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES POUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE	449
CHAPITRE VI ANALYSE : CONVERGENCES ET DIVERGENCES. LES LEÇONS DE LA PÉRIODE POST-GUERRE FROIDE	452
6.1 RETOUR SUR L'HYPOTHÈSE ET SUR LE CADRE D'ANALYSE.....	453
6.2 ANALYSE : LES THÉMATIQUES	453
6.2.1 Politique de défense : une logique d'alignement progressif	454
6.2.2 Évolution budgétaire et allocation des ressources.....	468
Éléments d'analyse.....	473
6.2.3 Les effectifs : un instrument privilégié de l'adaptation.....	476
6.2.4 Les infrastructures	486
6.2.5 L'acquisition : lieu privilégié de l'ajustement.....	489
6.2.6 La R-D : les limites de la convergence.....	501
Éléments d'analyse.....	501
6.2.7 Les industries : le cataclysme.....	513
Éléments d'analyse.....	513
6.2.8 L'accompagnement : domination des logiques nationales.....	523
Éléments d'analyse.....	526
6.3 RETOUR SUR L'HYPOTHÈSE.....	527
Synthèse : la hiérarchie entre les variables	529
CONCLUSION	532
BIBLIOGRAPHIE.....	536

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 Représentation schématique de l'industrie de défense.....	65
Figure 2.1 Évolution des autorisations budgétaires (BA) de la défense, 1985-2000, en millions de dollars (É.U.) constants de 2005.....	99
Figure 2.2 Évolution des dépenses militaires (<i>outlays</i>) des États-Unis, 1945-2005, en millions de dollars (É.U.) constants de 2005.....	100
Figure 2.3 Évolution de la proportion des dépenses militaires (<i>outlays</i>) par rapport au produit intérieur brut des États-Unis, 1946-2004*, en pourcentages.....	101
Figure 2.4 Évolution de la proportion des dépenses militaires (<i>outlays</i>) par rapport au produit intérieur brut (PIB), 1985-2000, en pourcentages.....	101
Figure 2.5 Évolution de la part représentée par le budget de la défense sur le budget fédéral total, en pourcentages, 1985-2000.....	102
Figure 2.6 Comparaison des dépenses militaires des États-Unis avec celles du Royaume-Uni, 1991-2000, en millions de dollars (É.U.) constants de 2005.....	103
Figure 2.7 Évolution des autorisations budgétaires (BA) par titre, 1985-2000, en millions de dollars (É.U.) constants de 2005.....	104
Figure 2.8 Comparaison de l'évolution des dépenses par titre, 1991, 1996, 2000, en pourcentages des dépenses totales.....	106
Figure 2.9 Évolution des effectifs de la défense (incluant le personnel de la réserve et de la garde nationale), 1987-2000, en milliers de personnes.....	109
Figure 2.10 Évolution des effectifs des forces armées américaine, 1946-2002, en millions de personnes.....	110
Figure 2.11 Évolution des effectifs des services de l'armée américaine, 1991-2000 en centaine de milliers de personnes.....	114
Figure 2.12 Comparaison des composantes actives, réserve et civil des forces américaines, 1991 et 2000, en millions de personnes.....	116
Figure 2.13 Évolution des effectifs civils du département de la Défense, 1991-2000, en milliers de personnes.....	117
Figure 2.14 Évolution comparée de la R-D défense* et non-défense du gouvernement fédéral des États-Unis, en milliards de dollars courants de 2000.....	140
Figure 2.15 Comparaison des montants alloués aux organismes fédéraux faisant de la recherche et du développement pour l'année 1999, en millions de dollars (É.U.) courants.....	141

Figure 2.16 Évolution des fusions et acquisitions pour Northrop Grumman, Lockheed Martin et General Dynamics entre 1990 et 2000	158
Figure 2.17 Évolution de l'emploi lié à la défense, 1990-2000, en millions de personnes..	168
Figure 2.18 Évolution de l'emploi au sein de quatre secteurs produisant des biens de haute technologie, 1986, 1990, 1995, en millions d'emplois.....	169
Figure 2.19 États ayant reçu en moyenne plus de cinq milliards de dollars par année en contrats de première source pour la fabrication entre 1988 et 1997, en milliards de dollars constants (É.U.) de 1997	170
Figure 3.1 Évolution des dépenses militaires (outturn) du Royaume-Uni, 1985-1986 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.	207
Figure 3.2 Évolution de la part représentée par les dépenses militaires du Royaume-Uni sur le produit intérieur brut, 1986-1987 à 2000-2001, en pourcentages.....	208
Figure 3.3 Évolution de la part représentée par les dépenses militaires du Royaume-Uni sur les dépenses publiques totales, 1986-2000, en pourcentages.	209
Figure 3.4 Évolution des dépenses (<i>outturn</i>) pour les catégories des acquisitions et du personnel ¹ , 1988-89 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.	210
Figure 3.5 Proportion représentée par les catégories des effectifs, des équipements et la catégorie autre ¹ dans les dépenses de défense totales du Royaume-Uni, 1989-1990, 1994-1995 et 2000-2001, en pourcentages.....	211
Figure 3.6 Comparaison des pourcentages de décroissance des dépenses militaires* des États-Unis, du Canada, et du Royaume-Uni, 1988-2000	215
Figure 3.7 Évolution des effectifs militaires du Royaume-Uni, 1989-2000, en milliers de personnes.....	216
Figure 3.8 Évolution du personnel civil de la défense du Royaume-Uni, 1989-2000, en milliers de personnes.	220
Figure 3.9 Évolution des dépenses (outturn) pour la catégorie de la recherche et du développement ¹ , 1988-89 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.	241
Figure 4.1 Évolution du budget des dépenses de la Défense nationale, 1988-1989 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens de 1997*.	291
Figure 4.2 Évolution du budget des dépenses de la Défense nationale, 1961-1962 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens constants de 1997*.	292
Figure 4.3 Évolution de la ponction exercée par les dépenses de défense du Canada sur le produit intérieur brut, 1988-2000, en pourcentages.	293
Figure 4.4 Évolution de la part du budget fédéral consacrée au portefeuille de la Défense nationale, 1988-2000, en pourcentages (sur la base de prix constants de 1997*).	294
Figure 4.5 Évolution des autorisations budgétaires pour les catégories du personnel et des biens et services, 1988-1989 à 1997-1998*, en millions de dollars canadiens de 1997**.	295

Figure 4.6 Évolution des budgets des dépenses en capital, 1988-1989 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens de 1997*.....	296
Figure 4.7 Comparaison de la proportion des dépenses en personnel, en équipement (capital), en infrastructures et en fonctionnement sur le budget total alloué à la défense nationale, en pourcentages, 1989, 1993, 1997 et 2001.	297
Figure 4.8 Évolution des effectifs militaires autorisés et des effectifs militaires réels (force régulière), 1988-89 à 2000-2001, en milliers de personnes.....	301
Figure 4.9 Évolution des niveaux d'effectifs réels pour la marine, l'armée de terre et l'armée de l'air, 1988-1989 à 1998-1999*.....	303
Figure 4.11 Évolution des effectifs civils autorisés et réels, 1988-1989 à 2000-2001.....	306
Figure 4.12 Comparaison des ratios de dépenses intérieures brutes en recherche et développement par rapport au produit intérieur brut, pays du G7, 1999.....	327
Figure 4.13 Dépenses fédérales en recherche et développement, selon les principaux ministères et organismes, 1998-1999, en pourcentage du budget total.	328
Figure 4.14 Évolution des dépenses budgétaires du ministère de la Défense nationale en recherche et développement, 1988-2000, en millions de dollars de 1997*.....	331
Figure 5.1 Évolution des budgets de la fonction défense de l'Australie— estimation budgétaire ¹ , 1987-1988 à 1998-1999, en milliards de dollars constants (aust.) de 2001. ...	388
Figure 5.2 Évolution de la part des budgets de défense sur le produit intérieur brut, 1983-1984 à 1999-2000, en pourcentages.	389
Figure 5.3 Évolution des budgets de la fonction défense de l'Australie – résultat réel, 1986-87 à 2000-2001 en milliards de dollars constants (aust.) de 2001.....	392
Figure 5.4 Évolution des budgets d'acquisition en capital de la fonction défense de l'Australie – résultat réel, en milliards de dollars constants (aust.) de 2001.	396
Figure 5.5 Évolution des budgets pour les acquisitions, les personnels, les infrastructures et la R-D, 1986-1998 en millions de dollars (aus.) constants de 2001.....	398
Figure 5.6 Évolution des budgets de la fonction défense alloués à la rubrique des personnels 1990-91 à 1998-99, en millions de dollars (aust.) constants de 2001.....	399
Figure 5.7 Dépenses militaires de cinq États de l'ASEAN*, 1988-2000, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.....	401
Figure 5.8 Évolution du personnel à l'emploi du ministère de la Défense australien, 1990-91 à 1999-2000, en nombre de personnes.	402
Figure 5.9 Évolution des effectifs militaires réguliers des ADF, 1987-2000, en nombres de personnes.....	403
Figure 5.10 Évolution des effectifs militaires réguliers de la force terrestre, de la force aérienne et de la force navale, 1990-1991 à 1999-2000, en nombre de personnes.	405

- Figure 5.11** Évolution des effectifs civils du ministère de la Défense de l'Australie, 1990-1991 à 1999-2000, en nombre de personnes. 407
- Figure 5.12** Carte des principaux états formant le Commonwealth de l'Australie, avec capitales et villes importantes..... 410
- Figure 5. 13** Budget australien alloués à la Defence Science and Technology Organisation, 1991-1991 à 1998-1999, en millions de dollars australiens constants de 2001..... 424

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 Chronologie des documents importants ayant jalonné la décennie post-guerre froide	138
Tableau 2.2 Dix maîtres d'œuvre récipiendaires du volume de plus important en dollars de RDT-E et d'acquisition du département de la Défense	143
Tableau 2.3 Nombre d'entreprises par plateformes, comparaison 1990 et 2000	157
Tableau 2.4 Synthèse des principaux programmes d'aides directes et indirectes aux exportations de matériel militaire aux États-Unis	163
Tableau 2.5 Comparaison des dix premiers fournisseurs américains, 1985-2000	165
Tableau 2.A.1 Synthèse des principaux documents traités dans la section 2.1	175
Tableau 2.B.1 Faits saillants de l'évolution de la structure des forces américaines, 1992-2000	176
Tableau 2.C.1 Détail des principales étapes d'un projet de RDT-E	177
Tableau 2.D.1 Principaux pays récipiendaires de financement pour l'achat de technologies ou de systèmes à double application par le biais de la Banque export-import des États-Unis	178
Tableau 3.1 Bureaux internationaux de la <i>Defence Export Services Organisation</i> (DESO) et date de leur création	259
Tableau 4.1 Proportion des projets et des montants investis par PTC selon le secteur industriel, octobre 1996 à avril 2000	353
Tableau 4.A.1 Les vingt-cinq premiers fournisseurs du MDN en 1985, par valeur de contrats octroyés	356
Tableau 4.A.2 Les vingt-cinq leaders de l'industrie de défense canadienne, 2002, par valeur de contrat octroyés.....	358
Tableau 4.B.1 Compilation des Grands projets de l'État, 1999	360
Tableau 5.1 Comparaison des vingt plus importantes firmes australiennes de défense par chiffre d'affaires, 1996-2006.....	439

LISTE DES ACRONYMES

Acronyme	Signification	Traduction
ABCA	America, Britain, Canada and Australia (Cooperation Program)	Programme de coopération États-Unis, Grande-Bretagne, Canada et Australie
ABM	Anti-Ballistic Missile	Traité sur la défense antibalistique
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency	Agence du contrôle des armements et du désarmement
ACDT	Advanced Concept Technology Demonstrator	Démonstrateurs de concepts technologiques avancés
ADEO	Australian Defence Estate Organisation	Organisation australienne de l'immobilier de défense
ADF	Australian Defence Forces	Forces de défense australiennes
ADI	Australian Defence Industry	Industrie de défense australienne
ADM	Armes de destruction massive	
ADO	Australian Defence Organisation	Organisation de défense australienne
ADoD	Australian Department of Defence	Département australien de la Défense
AECA	Arms Export Control Act	Loi sur le contrôle des armements
AEW	Advanced Early Warning	Système de détection avancé
AFB	Air Force Base	Base de la force aérienne
AIIP	Australian Industry Involvement Program	Programme de participation industrielle australienne
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain	

ANZUS	Australia-New-Zealand-United States Security Treaty	Traité de sécurité Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis
ARF	Australian Regular Force	Force régulière australienne
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	Association des nations du Sud-est asiatique
AWE	Atomic Weapons Establishment	Établissement des armements atomiques
BFC	Bases des forces canadiennes	
BID	Base industrielle de défense	
BMD	Ballistic Missile Defense	Système de défense contre les missiles balistiques
BQ	Bloc québécois	
BRAC	Base Realignment and Closure (Commission)	Commission de la fermeture et de la restructuration des bases
BUR	Bottom-Up Review	Revue de bas en haut
CBO	Congressional Budget Office	Bureau du budget du Congrès
CCL	Commercial Control List	Liste de contrôle de l'exportation de biens commerciaux
CCSAD	Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense	
CFE	Conventional Forces in Europe	Traité sur les forces classiques en Europe
CONUS	Continental United States	Bases militaires localisées en territoire états-unien
COTS	Commercial Off-The-Shelf	Produits déjà existants ou sur étagère
CPB	Capabilities Bases Planning	Planification axée sur les capacités

CRD	Centre de recherche pour la défense	
CRM	Conflits régionaux majeurs	
CSP	Commercial Support Program	Programme de soutien commercial
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty	Traité d'interdiction complète des essais (nucléaires)
D2000	Defence 2000	Livre blanc sur la défense de l'Australie paru en 2000
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency	Agence de recherche de projets avancés pour la défense
DASA	Defence Analytical Services Agency	Agence des services d'analyse de la défense
DDA	Defence Diversification Agency	Agence de diversification de défense
DDSA	Defence Development Sharing Agreement	Accord sur le partage du développement de la défense
DEO	Defence Estates Organisation	Organisation de l'immobilier de défense
DER	Defence Efficiency Review	Revue de l'efficacité de défense
DERA	Defence Evaluation and Research Agency	Agence de recherche et d'évaluation de la défense
DESO	Defence Export Services Organisation	Organisation des services d'exportation de défense
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade	Département australien des Affaires internationales et du Commerce
DGCS	Directeur général – changements stratégiques	
DIDP	Defence Industry Development Program	Programme de développement de l'industrie de défense

DLRP	Defence Logistic Redevelopment Project	Projet de redéveloppement logistique de la défense
DMPS	Différents modes de prestation des services	
DOA	Defence of Australie (1987)	Defense de l'Australie : livre blanc sur la défense de l'Australie paru en 1987
DoC	Department of Commerce	Département du Commerce
DoD	Department of Defence	Département de la Défense
DoE	Department of Energy	Département de l'Énergie
DoL	Department of Labour	Département du Travail
DPSA	Defence Production Sharing Agreement	Entente sur le partage de la production de défense
DRA	Defence Research Agency	Agence de recherche de la défense
DRE	Defence Research Establishments	Établissements de recherche de défense
DRP	Defence Reform Program	Programme de réformes de la défense
DRSC	Defence Required Support Capability	Capacité de soutien de défense requise
DSO	Defence and Security organisation	Organisation de défense et de sécurité
DSTL	Defence Science and Technology Laboratory	Laboratoire de science et technologie pour la défense
DSTO	Defence Science and Technology Organisation	Organisation de science et de technologie pour la défense
DTI	Department of Trade and Industry	Département britannique du commerce et de l'industrie

DTSI	Defense Trade Security Initiative	Initiative d'assouplissement des règles entourant les échanges de matériel de défense
ECA	Export Controls Act	Loi britannique sur les contrôles d'exportations
ECGS	Export Credit Guarantee Scheme	Plan de garantie des crédits à l'exportation
EDA	Economic Development Administration	Administration du développement économique
ÉPI	Économie politique internationale	
FASA	Federal Acquisition Streamlining Act	Loi sur la rationalisation de l'acquisition fédérale
FC	Forces canadiennes	
FCO	Foreign and Commonwealth Office	Ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth
FSR	Force Structure Review	Revue de la structure des forces de défense
GAF	Government Aircraft Factories	Usines aéronautiques gouvernementales
GAO	Government Accounting Office (plus tard, Government Accountability Office)	Bureau de la comptabilité (ou imputabilité) du gouvernement
GOCO	Government Owned, Company Operated	Installation étant la propriété du gouvernement et étant exploitée par l'entreprise privée
GPALS	Global Protection Against Limited Strikes	Protection globale contre des frappes limitées
GRIMS	Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité	

IC	Industrie Canada	
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile	Missiles balistiques intercontinentaux
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire
IPT	Integrated Project Team	Équipe intégrée de projets
ITAR	International Transfer in Arms Regulations	Réglementation sur le commerce international des armes
JCS	Joint Chief of Staff	Chef d'état-major interarmes
LB	Livre blanc	
LoI	Letter of Intent	Lettre d'intention
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	
MDN	Ministère de la Défense nationale	
MILSPECS	Military Specifications	Normes militaires
ML	Munitions List	Liste de biens contrôlés à l'exportation
MoD	Ministry of Defence	Ministère de la Défense
MRC	Major Regional Conflict	Conflits régionaux majeurs
MTW	Major Theater War	Guerre de théâtre majeure
NADIBO	North American Defence Industrial Base Organization	Organisation de la base industrielle de défense nord-américaine
NAPNOC	No Acceptable Price, No Contract	Pas de contrat sans prix acceptables
NASA	National Aeronautics and Space Administration	Administration nationale de l'aéronautique et du domaine spatial

NMD	National Missile Defense	Système de défense missile national
NMS	National Military Strategy	Stratégie militaire nationale
NORAD	North American Aerospace Defense Command	Commandement aérospatial nord-américain
NPR	Nuclear Posture Review	Revue de la posture nucléaire
NSS	National Security Strategy	Stratégie de sécurité nationale
OCONUS	Outside United States	Bases militaires américaines situées hors du territoire national
O-E	Opération et entretien	
OEA	Office of Economic Adjustment	Bureau de l'ajustement économique
ONG	Organisation non gouvernementale	
ONU	Organisation des Nations unies	
OOTW	Operations Other than War	Opérations autres que la guerre
OSCE	Organisation de sécurité et de coopération européenne	
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord	
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense	
PIB	Produit intérieur brut	
PLC	Parti libéral du Canada	
PPIMD	Programme de productivité de l'industrie de matériel de défense	
PPP	Partenariat public privé	

PTC	Partenariat technologique Canada	
QDR	Quadrennial Defense Review	Revue de défense quadriennale
QGDN	Quartier général de la Défense nationale	
RAA	Royal Australian Army	Armée royale de l'Australie
RAAF	Royal Australian Air Force	Force aérienne royale de l'Australie
RAF	Royal Air Force	Force aérienne royale
RAM	Révolution dans les affaires militaires	
RAN	Royal Australian Navy	Marine royale australienne
RBA	Revolution in Business Affairs	Révolution dans la manière de faire des affaires
R-D	Recherche et développement	
RDDC	Recherche et développement pour la défense Canada	
RDT-E	Research, Development, Test and Evaluation	Recherche, développement, essai et évaluation
RIR	Retombées industrielles et régionales	
ROPSI	Region of Primary Strategic Interest	Région d'intérêt stratégique prioritaire
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor	
SDE	Statement on the Defence Estimates	Déclaration sur l'estimé de défense
SDI	Strategic Defense Initiative	Initiative de défense stratégique
SDR	Strategic Defence Review	Revue stratégique de défense

SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	Institut de recherche sur la paix de Stockholm
SLBM	Submarine Launched Ballistic Missile	Missile porté par des sous-marins
SMA (mat)	Sous-ministre adjoint – matériel	
SoS	System of Systems	Système de systèmes
S-T	Science et technologie	
START	Strategic Arms Reduction Treaty	Traité de réduction des armements stratégiques
TMD	Theater Missile Defense	Système de défense missile régional
TNP	Traité de non-prolifération (nucléaire)	
TPSGC	Travaux publics et services gouvernementaux Canada	
TRP	Technology Reinvestment Project	Projet de réinvestissement technologique
TTCP	The Technical Cooperation Program	Programme de coopération technique
UEO	Union de l'Europe occidentale	
UKTI	<i>UK Trade and Industry</i>	Industrie et commerce Royaume-Uni
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques	
VCMD	Vice-chef d'état-major de la défense	
VGC	Vérificateur général du Canada	
WTC	World Trade Center	Tours du Centre de commerce mondial de New York

RÉSUMÉ

Cette thèse explore les stratégies d'ajustement post-guerre froide (1990-2000) de la défense de quatre États qui sont de proches alliés c'est-à-dire les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Plus précisément, elle a pour objectif de vérifier l'existence d'un modèle commun d'adaptation mis en œuvre par ces pays dans un environnement international en pleine mutation. Notre travail s'appuie sur les travaux de l'économie politique de la défense, une approche qui permet la prise en compte des dimensions politiques et économiques des activités militaires d'un État, deux facettes indissociables de l'ajustement des années 1990.

Pour répondre à notre question de recherche, nous procédons en deux temps. Premièrement, la confection d'études de cas individuelle où la trajectoire de chaque État est scrutée à l'aide d'une grille composée de huit variables appliquée à l'ensemble des cas :

- Politique de défense
- Budget
- Effectifs
- Infrastructures
- Politique d'acquisition
- Recherche et développement
- Politique vis-à-vis l'industrie
- Politique d'accompagnement

Deuxièmement, nous comparons les expériences des États en mettant en parallèle les choix faits par les États au sein de chacune des variables afin de vérifier l'hypothèse d'un modèle commun. Les résultats de la recherche tendent à indiquer que l'hypothèse est validée par l'exercice de comparaison, mais avec des nuances importantes attribuables à 1) une certaine hiérarchie entre l'importance des variables et 2) la manière dont elles sont liées entre elles. En effet, certaines divergences observées au sein de certaines rubriques ont favorisé la convergence dans d'autres catégories et jettent un éclairage inattendu sur certaines dimensions de l'ajustement.

Nous en arrivons ainsi à la conclusion que le modèle, bien qu'heuristique, doit être utilisé avec souplesse pour rendre compte de ces différences clés. Nous suggérons par la suite qu'il soit appliqué à d'autres expériences nationales, notamment les autres États du G8.

Mots clés : défense, décennie post-guerre froide, États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, politique de défense, budget, industrie, acquisition, effectifs de défense, infrastructures militaires, recherche et développement.

INTRODUCTION

Près de vingt ans se sont écoulés depuis la chute du mur de Berlin, événement qui a signalé l'amorce de cette phase de transition courte et complexe entre la guerre froide et la guerre globale au terrorisme que fut la décennie 1990. En remettant en cause à la fois les prémisses fondamentales de la conception de la sécurité nationale et les moyens déployés pour l'assurer, la disparition de la rivalité entre les deux superpuissances a complètement bouleversé la façon d'approcher et de comprendre les enjeux de défense nationale dans les pays alliés. Elle a ainsi déclenché un vaste processus d'ajustement des dispositifs politiques et industriels militaires qui encadraient les activités de ces États, une dynamique qui a provoqué, à plus long terme, de profondes mutations dans leurs organisations de défense. Il semble aujourd'hui indéniable que certains phénomènes se matérialisant dans ce champ soient les conséquences des stratégies d'adaptation politico-économiques mises en œuvre pendant la décennie précédente.

Si elle s'est officiellement ouverte en Allemagne en 1989, la période de transition post-guerre froide dans le domaine de la défense s'est définitivement close avec les attentats de septembre 2001. Après une décennie de recul, nous sommes aujourd'hui capables de constater que ces quelques onze années d'adaptation ont été caractérisées par un important remodelage des politiques de défense et de la structure des forces armées nationales, par une décroissance sensible des ressources allouées aux activités militaires, ainsi que par une reconfiguration majeure des rapports que l'État entretenait avec l'industrie qui soutient matériellement son effort de défense. Bref, ces années ont été témoin de la transformation de l'ensemble des paramètres à partir desquels la défense des États s'est reconstruite pour faire face à un environnement international renouvelé.

Ainsi, l'étude des périodes de changements profonds telles que celle ayant suivi la chute du mur de Berlin se révèle riche en enseignements à la fois sur les conditions qui ont mené les dirigeants à prendre certaines décisions ainsi que sur leur portée. La présente thèse propose

donc de jeter un éclairage sur les trajectoires d'adaptation post-guerre froide de la défense de quatre pays proches alliés, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. La sélection de ces pays pour les études de cas n'est pas le fruit du hasard. Ils entretiennent tous des relations étroites en matière de défense et de sécurité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, voire avant en ce qui concerne le Royaume-Uni et ses anciens dominions, et ils étaient tous alignés sur la position américaine pendant le conflit Est-Ouest. Au sortir de la guerre froide, ils étaient liés par un réseau assez dense et complexe d'ententes de défense et d'assistance mutuelle¹ et de programmes de coopération couvrant une palette assez large d'activités militaires (recherche et développement (R-D), exercices conjoints, coopérations industrielles, etc.). De manière peut-être plus déterminante, le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie et tous réaffirmé, au début de la décennie post-guerre froide, l'importance de leurs relations en matière de défense et de sécurité avec la superpuissance américaine.

Ces interactions soutenues et l'interpénétration de plusieurs volets de la défense de ces pays, tant sur le plan des politiques que sur celui des équipements, tendent à donner l'impression que les démarches nationales en matière d'adaptation ont pu s'influencer mutuellement ou qu'une expérience nationale, particulièrement celle des États-Unis, a pu conditionner certains des choix réalisés par les autres administrations dans ce domaine, indiquant l'existence d'un canevas commun, possiblement le reflet de priorités concordantes, de visions du monde analogues et d'une forme d'interdépendance asymétrique entre les États-Unis et les trois autres pays en matière de défense et de sécurité.

C'est pourquoi l'objectif central de cette thèse est de vérifier si, effectivement, on peut parler d'un modèle d'adaptation post-guerre froide partagé par ces États. Ce dernier serait caractérisé par l'élaboration et l'implantation de mesures similaires au sein de catégories précises identifiées et définies dans le cadre du chapitre théorique. Il ne s'agit pas de gommer les différences pour porter uniquement attention aux éléments de convergence, ce qui constitue un piège, mais plutôt de déterminer, par le biais de l'élaboration d'études de cas

¹ Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Australia-New-Zealand-United States Security Treaty (ANZUS), Australia, Britain, Canada and America Program (ABCA), Technical Cooperation Program (TTCP), North American Aerospace Defense Command (NORAD), le Five Power Defence Agreement, Defence Production Sharing Agreement (DPSA) pour ne mentionner que ceux-ci.

chronologiques et détaillées si le niveau de convergence des politiques et des réformes adoptées à divers moment de la décennie est suffisamment significatif pour qu'il soit légitime de parler de modèle commun.

Nous n'aspérons donc pas à ajouter aux nombreuses théories du vaste champ incarné par les des études de défense et de sécurité, mais plutôt de les mettre à l'épreuve des faits en examinant minutieusement les trajectoires d'ajustement politique et économique privilégiées par les quatre États de notre échantillon dans un contexte de transition unique. Nous souhaitons également contribuer à la réalisation d'un travail de synthèse devenu d'autant plus nécessaire qu'il concerne une période de l'histoire déjà présentée comme une ère de remise en question, de réformes perçues comme étant confuses et parfois sans cohérence et dont la durabilité et l'impact sur la suite des événements est contestée.

Notre ambition est donc de deux grands ordres. D'abord, brosser un portrait détaillé des expériences d'adaptation de chacun de ces États pour l'ensemble de la décennie post-guerre froide. Ensuite, les synthétiser et les comparer pour éclairer les dimensions communes, convergentes et/ou divergentes des processus d'ajustement. Dans la mesure où une partie significative des efforts de réforme a été réalisée dans les volets économiques et industriels de la défense (politique d'acquisition, R-D, politique industrielle), l'approche privilégiée cherche également à les mettre en interface avec les dimensions politiques dans le but d'établir des rétrospectives les plus exhaustives possible de ces expériences nationales d'adaptation.

Nous espérons que la démarche privilégiée dans cette thèse, soit une synthèse exhaustive des expériences d'ajustement des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie par le biais d'un certain nombre de variables et leur comparaison, contribue à une meilleure compréhension du rôle et du fonctionnement de la défense de ces pays avant les événements de 2001. Nous souhaitons également qu'elle se révèle un outil utile pour appréhender les processus de transformation et d'adaptation dans le champ particulier de la défense des États industrialisés. À un niveau plus global, nous estimons qu'elle est susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives sur le rôle et l'influence de l'État dans ce domaine.

Description de la démarche de la thèse

Cette thèse comprend trois grandes étapes. La première est plus théorique et constitue le premier chapitre. Ce dernier débute par un état de la question exposant les principaux débats ayant jalonné la littérature portant sur l'ajustement post-guerre froide de la défense. Cette section a principalement pour objectif d'identifier les éléments qui ont été généralement situés comme étant au cœur de l'adaptation et à partir de là, d'en dégager une grille conceptuelle permettant de réaliser les études de cas empiriques. Ce chapitre présente également une revue des grandes approches théoriques traitant des enjeux de défense et de sécurité afin de définir un cadre général d'interprétation pour la thèse. Il se termine de manière assez classique par l'énoncé de l'hypothèse, une description de la méthode utilisée pour la réalisation des études de cas ainsi que pour l'exercice de comparaison et par une définition des principaux concepts.

La seconde partie, la plus volumineuse de la présente thèse, est représentée par la démonstration. Les quatre chapitres qui la composent constituent les études de cas détaillées des démarches américaines, britanniques, canadiennes et australiennes d'adaptation post-guerre froide. Ils sont tous élaborés selon la grille proposée dans le chapitre théorique et qui comprend les catégories suivantes :

- | | |
|--------------------------|----------------------------------|
| ▪ Politique de défense; | ▪ Acquisition; |
| ▪ Budgets et ressources; | ▪ Recherche et développement; |
| ▪ Effectifs; | ▪ Attitude vis-à-vis l'industrie |
| ▪ Infrastructures; | ▪ Mesures d'accompagnement. |

La troisième partie, qui constitue le cœur de cette thèse, est quant à elle incarnée par le chapitre de synthèse et d'analyse réalisée à partir de chaque catégorie conceptuelle retenue dans le but de mettre en évidence les éléments convergents et divergents des démarches. Cet exercice nous mène, ultimement, à la vérification de l'hypothèse qui clôt ce chapitre. Nous complétons le processus par une conclusion qui rappelle les éléments centraux de la thèse, les forces et les faiblesses de la démarche adoptée ainsi que les pistes de recherche qui s'ouvrent au terme de la rédaction.

CHAPITRE I

LA DÉFENSE ET LES CHOIX DE L'ADAPTATION

Pour reprendre les termes d'un auteur faisant allusion au discours de J.F. Kennedy sur l'arme nucléaire, la fin de la guerre froide semblait changer « plusieurs réponses et plusieurs questions » aux enjeux de sécurité nationale (Baldwyn 1995). Il est clair que la redéfinition d'un champ d'activités qui en était venu à occuper une place de premier plan dans les affaires à la fois internationales et intérieures des pays à l'époque de la confrontation Est-Ouest n'était pas une mince affaire. Les nouvelles façons de garantir la sécurité des États, les dangers potentiels d'un nouvel environnement aux attributs encore flous, les moyens requis pour y faire face, ne sont que quelques exemples du type d'interrogations soulevées par la fin de la bipolarité. Cette thèse s'intéresse aux stratégies d'adaptation mises en œuvre par les administrations de quatre pays pour faire face à cette importante période de mutation de la défense que fut la décennie post-guerre froide. Nous croyons qu'une étude approfondie et rigoureuse des réponses apportées par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie aux « nouvelles questions » évoquées par Baldwyn est susceptible de mettre en lumière les éléments clés d'un processus d'ajustement d'envergure qui a profondément modifié les approches nationales en termes de défense et de sécurité.

La sélection de cet échantillon pour la thèse n'est pas le fruit d'un choix aléatoire, mais le résultat d'observations empiriques effectuées sur plusieurs années². Nous sommes en effet conscientes des disparités évidentes entre ces pays, notamment en ce qui concerne l'ampleur des ressources consacrées aux activités militaires et le calibre de leurs bases industrielles de défense respectives, pour ne mentionner que ces éléments. Nous croyons cependant que d'autres aspects militent en faveur d'une comparaison systématique de leurs démarches.

² L'auteure est membre du Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS), rattaché à l'Université du Québec à Montréal, depuis 1994. Dans le cadre de ses mandats, elle a pu aborder les questions d'adaptation de ces pays à plusieurs occasions.

Premièrement, ces pays entretiennent des relations étroites en matière de défense et de sécurité, pouvant même, dans certains cas, être considérés comme étant de véritables partenariats, comme en témoignent les prises de position communes et solidaires à propos d'enjeux comme la guerre d'Afghanistan et la lutte au terrorisme, ou encore la participation de trois d'entre eux à la guerre d'Irak. Par ailleurs, ils sont tous partie prenante au programme « Échelon » et collaborent étroitement en matière d'échange de renseignements, tout comme dans la production de biens d'équipement ou encore dans le cadre d'exercices militaires conjoints. Deuxièmement, leur secteur de défense est inséré dans un contexte politico-économique plus large ayant à la base des caractéristiques semblables. La responsabilité de définir la politique de défense et de sécurité nationale et de déterminer la part de la richesse du pays qui lui sera dédiée est dévolue à un gouvernement central démocratiquement élu. Ils ont tous une armée de métier, ce qui conditionne également les choix pour l'ajustement des effectifs militaires. Les relations civiles militaires sont caractérisées par une primauté des autorités civiles sur celles de la défense.

Troisièmement, dans les quatre États, la production matérielle des biens acquis pour soutenir la politique de défense est, pour l'essentiel, à la charge d'une base industrielle composée d'entités privées³. Or, ce n'était pas le cas de tous les pays industrialisés au sortir de la guerre froide. La France et l'Italie, notamment, et sans même mentionner le cas exceptionnel de la Russie, avaient pour interlocuteurs du côté de l'offre, une industrie militaire partiellement étatisée. Cette situation modifie nécessairement l'approche adoptée en matière d'ajustement en amenant ces États à considérer la pertinence de privatiser ces organes nationaux, une problématique qui a eu nettement moins de résonance pour la période post-guerre froide dans les cas sélectionnés. Toutes ces observations tendent à indiquer que l'exercice de comparaison est possible dans la mesure où le cadre d'analyse offre suffisamment de souplesse pour tenir compte des sensibilités nationales qui colorent les approches dans ce domaine.

³ Le gouvernement des États-Unis a mis sur pied depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale plusieurs formules de privatisation partielle et de partenariats « public privé » pour certaines de ses activités. Au département de la Défense par exemple, il existe plusieurs sites de fabrication de propriété gouvernementale gérés et opérés par des entreprises privées, que l'on appelle GOCOs (*Government-Owned, Company Operated*) (Hynes, Kirby *et al.* 2000).

Pour réaliser des bilans rigoureux des démarches d'ajustement des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie, il convient d'abord d'explorer ce que recouvre la notion d'adaptation post-guerre froide et d'identifier les principaux éléments autour desquels se sont articulés les choix réalisés par les États et leurs administrations dans ce domaine. Pour y parvenir, un tour d'horizon préalable de la littérature s'impose afin de déterminer comment la question a été abordée par les analystes et les experts du domaine ainsi que pour établir les limites du champ d'investigation.

1.1 État de la question : l'adaptation post-guerre froide en discussions

L'effondrement de l'Union soviétique a signalé le début d'un long et parfois laborieux processus de reformulation des politiques de défense pour les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Sortir de la logique qui avait dominé les relations interétatiques en matière de sécurité depuis une quarantaine d'années ne s'est pas avéré simple, d'autant plus que de nombreuses pressions, souvent contradictoires, ont été exercées sur les dirigeants en vue de favoriser certaines avenues en matière de politique plutôt que d'autres. Pendant la décennie 1990, l'ajustement de la défense nationale à un nouveau contexte politique, stratégique et économique a en effet soulevé de très nombreuses questions, que ce soit sur l'identification des menaces, sur la nécessité de conserver l'arme nucléaire, sur les dividendes de la paix, sur l'avenir de l'industrie de défense ou sur la façon de traiter les pertes d'emplois provoquées par les réductions dans les portefeuilles de l'acquisition ou par les fermetures de bases militaires.

Trois grandes caractéristiques peuvent être associées au corpus littéraire portant sur l'ajustement post-guerre froide des quatre États de notre échantillon. La première est qu'il est tout simplement colossal et très éclaté. L'expérience américaine à elle seule a donné lieu à la publication de dizaines de milliers de textes issus d'instances diverses : gouvernements, groupes de pression, instituts de recherche et communauté scientifique. L'exercice d'adaptation a suscité de nombreuses analyses portant sur des dimensions diversifiées allant du très global (la pertinence de l'instrument militaire dans le monde post-guerre froide) au très particulier (la formation des militaires dans des contextes interarmes). Cette importante variété associée à l'envergure du corpus ont constitué les principales raisons nous ayant poussé à limiter cet état de la question à deux grands ensembles soit, premièrement, les textes

portant sur les expériences des États sélectionnés pour cette thèse (États-Unis, Royaume-Uni, Canada et Australie) et deuxièmement, ceux plus généraux traitant de l'ordre international post-guerre froide et des enjeux de sécurité.

La seconde caractéristique est que la littérature concernant l'adaptation de la décennie 1990 est majoritairement composée de travaux empiriques et d'études de cas examinant un ou plusieurs aspects de la défense d'un État, par exemple l'évolution de sa politique d'acquisition ou de celle concernant les effectifs militaires. Les objectifs des auteurs procédant de cette manière sont souvent d'identifier les conséquences des choix effectués par les responsables ou de mettre en évidence un aspect original et/ou problématique d'une démarche. Dans cette optique, les études sur l'ajustement sont dans l'ensemble assez ciblées : elles se limitent souvent au cadre national et peu se risquent à procéder à des systématisations ou à des généralisations. Cette situation reflète selon nous le fait que la « défense nationale », comme son nom l'indique, est encore très largement une prérogative étatique et est le plus souvent appréhendée comme telle. La troisième caractéristique est qu'une partie des textes publiés pendant la période de transition est plutôt normative, c'est-à-dire qu'elle renseigne davantage sur ce que leurs auteurs jugeaient pertinent en termes d'adaptation plutôt que sur leur analyse des changements déjà effectués.

Même si elles n'ont pas facilité notre tâche, ces trois particularités tendent selon nous à illustrer à la fois l'ampleur des changements à l'œuvre ainsi que le bouillonnement d'idées dont la mise en œuvre était rendue possible, selon leurs promoteurs, par la fin de la bipolarité et par la disparition du lourd carcan imposé par l'équilibre de la terreur. Le tour d'horizon auquel nous avons procédé en vue de réaliser les études de cas nous a tout de même permis de constater qu'un nombre limité de thèmes a fait l'objet de l'attention des analystes. Notre revue de littérature s'est donc articulée sur ces derniers pour donner une cohérence et une ligne directrice à l'exercice.

1.1.1 La politique de défense

D'emblée, mentionnons que l'adaptation des politiques de défense est le domaine qui a reçu le plus d'attention. Deux grands thèmes ont dominé la discussion dans ce domaine. D'abord, la teneur de l'ordre international en devenir et l'identification de la menace et ensuite, la nécessité d'une redéfinition de la sécurité.

L'ordre international et l'identification de la menace

Les bouleversements occasionnés par la disparition de la bipolarité ont suscité, chez les analystes des questions internationales, une âpre discussion quant à l'avenir des relations entre États et quant à l'avenir de la guerre et de la paix dans le monde post-guerre froide. Plusieurs hypothèses, dont certaines affichaient des côtés dantesques, ont été proposées et débattues dans les cercles scientifiques dès la fin des années 1980. Ces discours ont manifestement eu un certain écho auprès des décideurs de l'époque, contribuant à définir et à identifier les principaux vecteurs de risques et de menaces et par la même occasion, les moyens d'y faire face. Cependant, malgré l'impression que la fin de la guerre froide permettait l'introduction de perspectives plus variées et novatrices dans l'élaboration des politiques de défense, un nombre limité d'options a été formulé.

Nous avons choisi de les représenter schématiquement et très succinctement en les situant le long d'un axe calibré selon l'importance accordée à l'instrument militaire dans la vision du monde proposée. À l'une des extrémités se trouve une version pessimiste de l'avenir des relations internationales promue par certains partisans de l'école néoréaliste des théories de Relations internationales ainsi que par une nouvelle vague d'auteurs proposant une lecture très inquiétante de phénomènes transnationaux alimentés par la mondialisation. Ces derniers anticipaient globalement une recrudescence des conflits violents et tendaient donc à prescrire le maintien, voire le renforcement, des moyens militaires. À l'autre bout de l'axe se situe une vision plus optimiste du monde post-guerre froide essentiellement portée par les (néo) libéraux qui prévoyaient une diminution des guerres au profit de mode pacifique de résolution des différends et d'autres outils de gestion de l'ordre international. Dans cette optique, les forces armées devenaient moins centrales au maintien de la sécurité nationale. Le milieu de l'axe serait quant à lui occupé par les tenants de la stabilité hégémonique. Pour ces derniers, la matérialisation ou non des conflits internationaux dépend en grande partie de la capacité de l'hégémon à conserver ce statut, à stabiliser l'ordre international et à convaincre les autres États que cet ordre correspond à leurs intérêts. La puissance militaire est ainsi perçue comme un outil parmi d'autres pour atteindre ces objectifs.

Bien entendu, une palette variée de propositions se trouve sur cette ligne, tendant vers l'un ou l'autre extrême. D'ailleurs, cette section ne prétend pas couvrir l'ensemble des hypothèses formulées, mais poursuit l'objectif plus modeste d'identifier les grands pôles de discussions

ayant dominé la période de transition pour dégager une vue d'ensemble des débats ayant jalonné la décennie post-guerre froide.

Les optimistes

Sans doute parmi les textes qui ont fait le plus parler d'eux, le très connu « La fin de l'histoire ? » de Fukuyama (Fukuyama 1989) semble avoir donné le coup d'envoi à une discussion mouvementée dans la communauté scientifique intéressée par l'avenir des relations internationales. Cet auteur affirmait en effet que la fin de l'affrontement idéologique de la guerre froide, conjugué à la dissémination de la démocratie et du libéralisme économique annonçait à plus long terme⁴ une ère de paix caractérisée par l'absence de conflits entre grands États industrialisés (Cox 2001; Fukuyama 1989). Même si quelques années plus tard ce texte est jugé naïf par plusieurs analystes (Fortmann 2000; Laïdi 1994), cette idée que la fin de l'empire dit communiste signifiait la victoire d'un libéralisme économique et politique qui allait se répandre sur toute la planète à plus ou moins long terme a trouvé un écho certain chez plusieurs penseurs (Latham 1997; Mueller 1989)⁵.

Cette uniformisation des valeurs et des modes de fonctionnement des États puissants indiquait aux décideurs qu'il fallait désormais reléguer au second plan les préoccupations traditionnelles de défense pour se concentrer sur des enjeux à caractère économique tels que la gestion du commerce mondial. On jugeait l'outil militaire possiblement caduc et la guerre entre pays industrialisés en bonne voie de disparition (Keohane, Nye *et al.* 1993). Dans cette perspective, l'État devait avant tout se préoccuper de sa capacité à s'insérer dans ce mouvement d'ouverture des frontières, d'universalisation des normes libérales et des pratiques capitalistes, en entretenant sa compétitivité et son attrait auprès des firmes multinationales, et en ouvrant ses frontières. C'est sa vitalité économique et non sa puissance militaire qui déterminerait, en quelque sorte sa capacité d'influencer les enjeux et l'ordre du jour international.

⁴ Pour nuancer et éviter la caricature, précisons que l'auteur avance que jusqu'à ce que tous les États atteignent la fin de l'histoire, il était fort possible que des conflits interétatiques violents se produisent (Fukuyama 1989).

⁵ Mueller a réalisé une étude approfondie des liens entre ordre libéral économique et politique et sécurité militaire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sans nécessairement adhérer pleinement aux conclusions de Fukuyama.

On peut aussi classer dans cette catégorie les auteurs qui voyaient dans la fin de la guerre froide la possibilité de revitaliser les organisations internationales pour promouvoir le règlement pacifique des différends avant qu'ils ne dégénèrent en conflits armés (Boutros-Gali 1992). En effet, sans aller jusqu'à dire que la fin de la bipolarité annonçait le trépas de la guerre entre États puissants, ces derniers estimaient que le cadre post-guerre froide faciliterait la tâche d'institutions internationales, dont les rôles seraient plus déterminants maintenant que la logique de blocs qui les avaient souvent paralysées était disparue (Haftendorn, Keohane *et al.* 1999; Ikenberry 2001a). Dans cette perspective, les autorités devaient veiller à prêter une attention particulière à ces développements et laisser une place aux institutions dans la formulation de leur politique étrangère.

La zone grise de la Pax Americana

Une thèse popularisée à la fin des années 1980 par l'historien Paul Kennedy (Kennedy 1989) mais soutenue par plusieurs personnalités de la science politique (Krauthammer 1990-1991; Mastanduno 1999) est celle qui pressentait l'émergence d'une scène internationale dominée par une seule puissance. Pour ces auteurs, l'hégémon doit préserver un ordre international conforme à ses intérêts et donc stable, car c'est cet environnement qui garantit sa prospérité. Or, sa position privilégiée de superpuissance solitaire peut le conduire à intervenir partout où ses intérêts de plus en plus étendus et globaux, sont menacés.

Se centrant exclusivement sur les États-Unis, ces analystes avancent que cette situation poserait inévitablement un dilemme « beurre ou canon » à la superpuissance. Il s'agissait en fait, pour les autorités politiques, de trouver le délicat équilibre entre les engagements stratégiques extérieurs, les ressources que ces derniers requièrent, et la croissance économique du pays. Pour les autres acteurs de la scène internationale, la *Pax Americana* signifiait qu'ils devraient composer avec un univers sécuritaire dominé par les préoccupations de l'hégémon et que toute action qui entrerait en conflit direct ou indirect avec les souhaits ou les principes liés au maintien de l'ordre international promu par la puissance dominante serait susceptible de subir ses foudres (Fortmann 2000) ou, à tout le moins, d'être soumise à d'intenses pressions de sa part.

Ce qu'il est important de retenir de cette version du monde post-guerre froide est la notion d'une stabilité mondiale soutenue par une superpuissance. Pour les auteurs, qui adoptent ce

point de vue, l'hégémon s'octroie tour à tour le rôle de « policier global », de négociateur en chef et de meneur de coalitions punitives comme celles de la guerre du Golfe dans un monde dont l'anarchie est tempérée par les actions de cet État. Dans cette optique, les relations internationales sont modérément pacifiées et c'est la raison pour laquelle nous l'avons classée entre les approches optimistes et pessimistes. Il est néanmoins important de souligner que les partisans de la stabilité induite par l'hégémonie ne postulent pas l'obsolescence de la guerre ni la désuétude de la force militaire dans la gestion des affaires internationales. Au contraire, celle-ci est une composante centrale de la puissance de l'hégémon. Pour Kennedy, le volet militaire est également une des causes du déclin d'une superpuissance car le surengagement stratégique est susceptible de l'amener à exercer une fonction trop importante dans sa richesse, fragilisant ainsi l'autre pilier de son statut.

Les pessimistes

Une autre thèse connue sur la configuration d'un monde post-guerre froide est soutenue par les auteurs qui placent la distribution de la puissance à l'échelle du système international au centre de leur analyse (Mearsheimer 1990). Ces derniers partent du postulat que la nature foncièrement conflictuelle des relations internationales n'a pas été fondamentalement altérée par la fin du conflit opposant l'URSS aux États-Unis. Au contraire, la disparition soudaine de la stabilité induite par l'affrontement des deux puissances considérées « paires » (*peer competitors*) augurait une ère de multipolarité notoirement incertaine, complexe et génératrice de conflits. Ainsi, Waltz, le père du néoréalisme, annonce un retour à la géopolitique de la multipolarité

Changes spawn uncertainties and create difficulties, especially when the changes are structural ones. Germany, Japan, and Russia will have to relearn their old great-power roles, and the United States will have to learn a role it has never played before: namely, to coexist and interact with other great powers (Waltz 1993: 72).

Dans ce contexte, la tâche primordiale des États reste encore et toujours la préservation de leur sécurité individuelle, comprise comme la sauvegarde de leur souveraineté et de leur intégrité territoriale, ainsi que garantie de leur survie et de leur reconnaissance sur la scène internationale. Pour ce faire, ils doivent tout un chacun disposer des instruments (militaires) nécessaires pour assurer leur défense, vaincre un éventuel adversaire ou pour contrebalancer une puissance émergente trop menaçante. L'accent est donc mis sur les moyens diplomatico-militaires comme outils privilégiés de la conduite des affaires internationales. Ces hypothèses

se traduisent en prescriptions de maintien et d'accroissement de la puissance militaire et de formations d'alliances qui nourriront le cercle sans fin du dilemme de sécurité.

L'avènement du chaos : la mondialisation comme ferment de menaces non-traditionnelles

Samuel Huntington, un influent analyste américain s'inscrit également dans une lecture pessimiste de l'avenir des relations internationales en postulant que le conflit postbipolaire aura pour cause principale les chocs le long des lignes de fractures civilisationnelles (Huntington 1993). La culture et les valeurs, et surtout les systèmes de croyances religieuses à partir desquels l'auteur identifie ces civilisations deviennent ainsi la cause des guerres, plutôt que la poursuite de l'intérêt rationnel compris en termes de sécurité et de puissance de l'État tel que le supposent les néoréalistes (Kaplan 1994).

Dans cette optique, les menaces deviennent plus insidieuses, moins facilement prévisibles car elles ne répondent plus nécessairement à la rationalité qui aurait prévalu du temps de la guerre froide. Elles sont essentiellement le produit de réactions à la domination militaro-économique de l'Occident et à l'influence culturelle homogénéisante que la prépondérance du libéralisme économique colporterait (Barber 1996). Ainsi, les conflits s'exprimeront par exemple sous la forme de guerres civiles entre groupes ethnoculturels, ou encore de rejet violent des valeurs et des modes de fonctionnement adoptés par la civilisation occidentale. Dans un tel contexte, l'Ouest doit se préparer à une confrontation avec le Reste du monde (*the Rest of the world*) et maintenir sa puissance économique et surtout militaire.

Une autre vision pessimiste « cousine » de celle soutenue par Huntington ou par Barber est celle présentée par Robert Kaplan dans son article intitulé *The Coming Anarchy* (Kaplan 1994). Cette vision très sombre du futur postule également un monde divisé, mais cette fois entre une minorité riche « choyée » par l'accès aux technologies de pointe, à la consommation de masse ainsi qu'à des systèmes sanitaires dignes de ce nom, et une majorité qui vivra l'équivalent d'un retour au véritable état de nature imaginé par Hobbes. Les sociétés composant cette majorité devront en effet subir un vaste éventail de phénomènes contribuant à rendre leur existence invivable. Parmi ceux-ci, mentionnons la pression démographique croissante, la raréfaction des ressources naturelles et de premières nécessités notamment de l'eau potable, la désintégration des structures d'États sous les assauts répétés des guerres civiles et tribales, bref la dégradation des conditions minimales de survie des individus. Pour

Kaplan, des représentants de la majorité viendront un jour frapper aux portes de la minorité pour exiger de participer à leur société d'abondance. Les tensions causées par l'immigration massive et par les demandes formulées par les plus démunis alimenteront affrontements et tensions à l'échelle internationale. La minorité doit donc se tenir prête et penser à mettre sur pied un ensemble de moyens, y compris les moyens militaires, pour faire face à ces situations potentiellement explosives.

La redéfinition du concept de sécurité

Un nombre plus limité d'auteurs s'est penché sur le concept de sécurité en remettant en cause l'équation systématique faite par les approches dominantes des Relations internationales entre puissance et instrument militaire d'un côté et celui de sécurité de l'autre (Buzan, Waever *et al.* 1998; Krause et Williams 1997). Pour eux, l'effondrement du consensus de la guerre froide permettait de questionner de manière critique le sens traditionnel donné au terme de « sécurité » en exposant ses limites, son fort biais militaire et les intérêts particuliers que cette vision du monde tendait à soutenir. Il s'agissait également, pour ces analystes, de dépasser cette compréhension étroite du concept pour être en mesure de prendre en compte une palette plus élargie de menaces à la sécurité telles que les catastrophes environnementales et les pandémies.

Cette nouvelle façon d'appréhender la sécurité pouvait donc ouvrir la voie à un nouveau partage des responsabilités dans ce domaine et éventuellement mener à une redistribution des importantes ressources traditionnellement allouées à la défense à d'autres organisations, telles des institutions d'aide au développement, pour qu'elles deviennent des acteurs de la sécurité. En effet, selon ces analystes, l'outil militaire n'est pas systématiquement le plus pertinent pour faire face à certains types de nouvelles menaces ou de risques à une sécurité nationale et internationale comprise de manière plus exhaustive.

La pertinence de l'outil militaire

Chacune de ces représentations du monde post-guerre froide privilégie une certaine lecture de la menace qui mène à une prédiction quant à la validité de l'outil militaire dans l'environnement anticipé et tend en conséquence à prescrire une attitude générale vis-à-vis de la défense. Les approches optimistes préconisent généralement de diminuer l'importance de l'instrument militaire au profit d'autres outils de politique étrangère comme les institutions

internationale et le commerce, par exemple. Cette attitude est également celle des auteurs préconisant une redéfinition de la sécurité qui cherchent à valoriser une autre lecture du concept et des moyens mobilisés pour l'assurer. Les pessimistes eux, mettent plutôt en garde les décideurs contre une mise à l'écart trop rapide de l'instrument militaire car le système international se révélerait au moins aussi dangereux que par le passé et nécessiterait l'entretien d'un dispositif de défense, de projection de la force et de dissuasion musclé. Les « hégémonistes », quant à eux, jugeaient que l'armée continuerait de jouer un rôle central aux côtés d'autres instruments de politique extérieure.

Notre tour d'horizon de la littérature nous a également permis de constater que ces analyses ont souvent été transposées à l'échelle nationale en étant mises en relation avec les choix des dirigeants en matière de politique de défense. Par exemple aux États-Unis, la discussion sur l'ordre international en devenir a donné lieu à un important débat sur la meilleure façon d'organiser les forces. L'administration de Clinton a en effet été durement critiquée pour avoir opté pour une structuration de son armée fondée sur la capacité d'intervenir simultanément au sein de deux conflits classiques régionaux. Plusieurs (Binnendijk et Kugler 2001; O'Hanlon 2001; O'Hanlon 1997) estimaient complètement dépassée cette façon d'appréhender la menace et en conséquence dangereux de préparer les forces pour un tel scénario et d'y consacrer des ressources rares. En Australie également, les risques envers la sécurité nationale étaient essentiellement dépeints par les documents de politique de défense comme provenant d'autres États, ce qui a suscité, particulièrement dans les milieux académiques, de nombreux commentaires sur le caractère inadéquat de l'approche privilégiée (Kettle et Cheeseman 1990; Sullivan 1996).

1.1.2 Prolifération, désarmement et contrôle des armements

L'enjeu de la prolifération, du désarmement et du contrôle des armements a capté l'attention des analystes pendant l'ensemble de la décennie post-guerre froide. Dès la seconde moitié des années 1980, la signature du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (*Intermediate-Range Nuclear Forces* ou INF) et, en 1990, de celui sur les forces conventionnelles en Europe (*Conventionnal Armed Forces in Europe* ou CFE) en a mené

plusieurs, dont de nombreux groupes pacifistes⁶, à envisager et/ou à pousser plus avant la possibilité d'un désarmement plus substantiel entre les deux grands et leurs alliances militaires principales, l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Les négociations entamées autour d'une réduction bilatérale des armements stratégiques offensifs (START) dans les années 1980, ont également suscité beaucoup d'intérêt de la part des spécialistes et de la société civile qui, en Occident, s'était mobilisée autour du dossier nucléaire militaire pendant cette décennie. Ces efforts entrepris au crépuscule de la guerre froide ont été poursuivis, voire approfondis dans certains cas, pendant les années 1990. La disparition de la menace soviétique et la fin de la destruction mutuelle assurée ont ainsi permis l'ouverture d'un dialogue autour d'un second puis d'un troisième traité START, l'élaboration d'une entente bannissant les tests nucléaires (CTBT) et quelques accords multilatéraux de contrôle des exportations (Arrangement de Wassenaar entre autres) (Arnett 1997; Dean 1988; Karp 1990).

De manière concomitante et peut-être un peu paradoxale à cette tendance à un désarmement partiel, on observe, pendant la décennie 1990, l'émergence de préoccupations de plus en plus sévères quant à la prolifération d'armes de destruction massive, incluant les armes nucléaires (Bailey 1991), un discours qui s'est amplifié et précisé dans la seconde moitié de la décennie. D'abord, la désintégration de l'Union soviétique, dont certaines ex-républiques avaient des installations nucléaires stratégiques sur leur sol, a fait surgir de nombreuses inquiétudes en lien avec le « commandement et contrôle » de ces armes dans ce pays en transition ainsi que sur la possibilité qu'elles se retrouvent entre des mains inamicales (Chinchilla et Fortmann 2001; Howlett 2001; Landgren 1992). Ensuite, le retrait de la Corée du Nord du TNP en 1994 et la crise qui a suivi cet événement a donné à croire que certains États, dont les aspirations au niveau régional ne convergeaient pas nécessairement avec les intérêts américains, cherchaient à se doter de l'arme nucléaire et à remettre cause l'ordre nucléaire établi par le TNP pendant la guerre froide (Carpenter 1994). En 1998, la « Commission pour évaluer la menace représentée par les missiles balistiques », mieux connue sous le nom de « Commission Rumsfeld » en arrivait à la conclusion que certains États hostiles à la politique

⁶ Voir entre autres, le *Bulletin of Atomic Scientists*, la *Federation of American Scientists*, *Pugwash, Basic* (British American Security Information Council), la *Campaign Against the Arms Trade*, the *Acronym Institute*, le GRIP, etc.

étrangère « stabilisatrice » menée par Washington dans leur région étaient en voie d'obtenir ou avait déjà en leur possession des capacités balistiques pouvant transporter différents agents (nucléaires, biologiques, chimiques) et ainsi causer des dommages significatifs aux alliés, puis ultimement, aux États-Unis (États-Unis 1998i).

Dans les années 1990, les enjeux de contrôle des armements et de désarmement ne s'inscrivaient plus dans la perception d'un ordre international fondé sur un affrontement entre deux acteurs perçus comme égaux en puissance et plusieurs questionnaient la pertinence, l'utilité et l'efficacité des outils mis en place pendant la guerre froide. La mutation de l'environnement géostratégique a donc également transformé la teneur de la discussion scientifique. On peut globalement organiser la littérature portant sur ce sujet en la regroupant en deux ensembles. Le premier porte sur l'avenir de l'arme nucléaire et sur la pertinence de la dissuasion en général dans un contexte où un seul État concentrait désormais la majeure partie de la capacité stratégique nucléaire mondiale. Le second s'intéresse davantage à la problématique du contrôle des armements et du désarmement classique dont les enjeux ont eux aussi été modifiés par la fin de la bipolarité.

Nucléaire : dissuasion, prolifération et contrôle dans le monde post-guerre froide

Pour plusieurs analystes et praticiens (Bundy 1991; Mearsheimer 1990), l'armement nucléaire stratégique avait incarné l'outil principal ayant permis d'éviter un « réchauffement » des relations entre les deux grands, une appréciation qui reposait sur le postulat de l'efficacité de la dissuasion dans la prévention d'un conflit à grande échelle entre les États-Unis et l'URSS (Kaysen, MacNamara *et al.* 1991). La fin de la guerre froide et surtout la disparition de la menace soviétique remettait ainsi en cause la doctrine de dissuasion et de destruction mutuelle assurée. Cependant, les diverses conclusions tirées de ce « succès » de la doctrine nucléaire américaine et alliée ont été assez diversifiées.

Dans un premier temps, on retrouve les auteurs pour qui l'arme nucléaire perdait de sa pertinence dans le monde post-guerre froide, mais pas nécessairement sa raison d'être ultime, qui était de garantir l'intérêt vital de l'État tant et aussi longtemps que d'autres acteurs de la scène internationale disposeraient de ce type d'armement (Kaysen, MacNamara *et al.* 1991; Quinlan 1997). Généralement associés à l'école réaliste des Relations internationales, ces analystes estimaient que les dispositifs de dissuasion stratégique nationaux devaient

partiellement s'effacer pour faire place aux équipements conventionnels mieux adaptés à un nouveau contexte géostratégique où les conflits de type guerre du Golfe étaient plus probables (Bundy 1991) ou encore, pour maintenir crédible le rôle central de l'arsenal nucléaire dans un contexte de prolifération accrue, qui était d'éviter que le seuil nucléaire critique ne soit franchi (Cropsey 1994). Le monde étant considéré comme foncièrement anarchique, l'État devait continuer de se prévaloir d'un outil minimal de dissuasion (*minimal deterrence*) pour assurer sa survie.

Dans un second temps, on peut identifier un ensemble d'auteurs militant pour un désarmement nucléaire plus exhaustif à plus long terme, estimant que l'arme nucléaire stratégique et la dissuasion n'avaient plus de validité dans l'environnement international post-guerre froide (Australie 1995; Karp 1992; Weston 1992). Selon ces derniers, la fin de la bipolarité permettait, d'abord, d'appréhender la sécurité en d'autres termes que l'équilibre des forces et ensuite, de l'assurer par d'autres moyens que la menace de l'usage de cette arme. En clair, il s'agissait de se débarrasser du carcan imposé par la confrontation entre blocs pour explorer de nouvelles avenues susceptibles de générer de la sécurité pour les États. D'ailleurs, pour certains, la simple existence de l'arme nucléaire et sa détention, même limitée à un nombre restreint d'États, généraient un risque d'utilisation ou d'erreur jugé inacceptable compte tenu de sa puissance destructrice (Australie 1995; Lebow et Stein; Weston 1992).

Dans un article provocateur paru en 1990, Mearsheimer (1990) a défendu un point de vue s'inscrivant en porte à faux avec les deux positions précédentes. Pour ce dernier, l'arme nucléaire incarnait l'outil principal qui avait permis de « pacifier » l'Europe et dans cette optique, la fin de la bipolarité et le déséquilibre qui s'en suivrait inévitablement sur le vieux continent était susceptible de mener à de nouveaux conflits interétatiques majeurs. Dans cette optique, l'auteur prônait l'élargissement du club des États nucléaires par le biais d'une prolifération de cette capacité à l'échelle européenne, propagation contrôlée par les puissances déjà détentrices. L'auteur présentait donc le désarmement complet ou partiel comme étant trop risqué pour la sécurité du continent.

La question du contrôle des armements, quant à elle, a surtout été abordée sous l'angle de sa pertinence et de son efficacité dans le monde postbipolaire (Schell 2000). Selon les auteurs

s'étant intéressés à cet enjeu distinct de celui du désarmement, le nombre croissant d'États s'étant dotés ou cherchant à acquérir l'arme nucléaire rendait caducs les arrangements élaborés dans le contexte particulier de la guerre froide (Deutch 1992; Mandelbaum 1995). Pour certains, il fallait repenser le cadre global du contrôle des armements pour inclure de nouveaux acteurs et s'adapter au contexte post-guerre froide (Schlesinger 2000). Pour d'autres, ce type d'accords initialement conçus pour freiner le plus possible la prolifération des armes nucléaires et ainsi assurer la stabilité mondiale par le biais de la bipolarité ne faisait plus de sens et devait être abandonné au profit de systèmes de défense territoriale (Betts 1998). Vers la fin de la décennie post-guerre froide, l'enjeu du contrôle des armements s'est ainsi de plus en plus inscrit dans le cadre du débat entourant la mise en place possible d'un bouclier antimissile américain face à ce qui était perçu et présenté comme l'échec des régimes de contrôle des armements tel que le TNP.

Contrôle des armements et désarmement conventionnels

La problématique du contrôle des armements/désarmement conventionnels a fait régulièrement surface dans la littérature scientifique pendant toute la décennie post-guerre froide. Même si cet enjeu a occupé nettement moins d'espace que ceux liés à la prolifération des ADM ou à l'avenir de la dissuasion nucléaire certains phénomènes concomitants ont contribué à conserver une certaine visibilité à cette question épineuse. Premièrement, la perception que la fin de la bipolarité avait créé les conditions d'une importante prolifération de ce type d'armement. Ensuite, le rétrécissement des marchés dans les pays occidentaux, ce qui a poussé les firmes de défense, souvent avec l'appui de l'État, à investir de manière plus agressive les rares marchés étrangers en croissance pendant la décennie 1990 pour compenser les pertes de ventes nationales.

De l'avis de plusieurs analystes (Klare 1999; Renner 1997), la fin de la guerre froide aurait accru la disponibilité d'armements conventionnels et facilité l'accès de certains acteurs, étatiques ou non, à ce type d'équipements et surtout aux armes légères et de petits calibres. La plupart des observations allant en ce sens mettaient en évidence l'ubiquité de ces armes dans les conflits infraétatiques circonscrits et violents en Afrique (Somalie, Rwanda) et dans certains pays d'Europe centrale et orientale (ex-Yougoslavie, Albanie) (Goose et Smyth 1994; Sagramoso 2001). Le « vide » géostratégique laissé par la disparition de la logique de blocs dans certaines zones du globe et le peu d'intérêt affiché par les grandes puissances par

rapport à cette problématique étaient souvent pointé du doigt comme étant des facteurs d'amplification du problème (Hartung 2006), alors que les conflits eux-mêmes étaient jugés propices à une plus importante prolifération, elle-même susceptible d'attiser des crises dans des régions déjà en proie à l'instabilité (Hartung 2006; Musah 2002). La plupart des auteurs s'intéressant à ce sujet militaient pour la mise en place de régimes de contrôle ciblés et pour la proscription de ces catégories d'armes, souvent sur la base d'arguments humanitaires comme ce fut le cas pour le traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel (Klare 1999).

D'autres auteurs se sont davantage intéressés à mettre en évidence la transformation des impératifs qui conditionnaient les règles nationales de contrôles à l'exportation dans le contexte post-guerre froide. Pendant la bipolarité, la dimension politique, qui visait essentiellement à limiter la migration de certains armements et technologies vers les États communistes ou se retrouvant sous la sphère d'influence soviétique, semblait avoir préséance sur les motivations économiques, même si cet aspect demeurait bien présent (Keller et Nolan 1997-1998). Cependant, les réductions importantes exercées par les États alliés dans leur acquisition de défense auraient fait de la question des exportations et des transferts d'armes un enjeu plus économique, même s'il continuait de coimporter une forte composante politique (Kapstein 1994). En effet, les ventes d'armes à l'étranger pouvaient servir à compenser les pertes de marché à l'interne et à soutenir l'industrie pendant cette période de vaches maigres (Cooper 1997; Mandel 1998). Le soutien direct et indirect apporté par les gouvernements aux ventes d'armes à l'étranger réalisées par leurs fournisseurs nationaux était mis en évidence pour étayer ces hypothèses, tout comme les assouplissements apportés aux législations nationales dans ce domaine sous couvert de rationalisations bureaucratiques et d'amélioration des procédures (Mandel 1998, Keller et Nolan 1997-1998).

Les conséquences appréhendées de ce glissement de priorités étaient variées : une course aux armements conventionnels dans certaines régions, notamment en Asie pacifique (Klare 1993); une concurrence accrue entre États producteurs pouvant éventuellement mener à une redéfinition majeure du panorama industriel militaire international (Kapstein 1994); la création d'obstacles tangibles à la paix et à la stabilité internationale (Keller et Nolan 1997-1998); l'augmentation des conflits infraétatiques et régionaux circonscrits et la banalisation

des armes et des technologies militaires (Keller et Nolan 2001). Tous ces éléments pointaient vers l'idée d'une fragilisation de la sécurité nationale et internationale.

1.1.3 Ressources, engagements et priorités budgétaires : la difficulté de concilier fins et moyens

L'enjeu des ressources à mobiliser pour les activités de défense dans le monde post-guerre froide a aussi constitué l'une des principales thématiques abordée dans la littérature sur l'ajustement. Déjà avant la chute du mur de Berlin un mouvement de décroissance des dépenses militaires était palpable dans les deux États de notre échantillon qui investissaient le plus dans ce domaine (États-Unis, Royaume-Uni). L'administration canadienne n'a pas mis beaucoup de temps pour leur emboîter le pas après 1989. Seule l'Australie affiche une trajectoire différente sur le plan budgétaire pendant cette période, ce qui ne signifie pas pour autant que les contraintes financières y aient été inexistantes. La disparition de la menace soviétique, qui avait justifié la mobilisation de moyens substantiels pendant la guerre froide, a également contribué à accentuer les pressions exercées sur les allocations de défense en éliminant la source principale des menaces directes aux territoires des alliés et en permettant une revalorisation de priorités concurrentes telles que le règlement des dettes et déficits nationaux dans les ordres du jour des gouvernements.

La discussion scientifique autour de l'enjeu des ressources s'est principalement articulée autour de quatre grandes thématiques. La première et la plus importante en terme de visibilité est celle traitant de l'écart entre les engagements militaires pris par l'État et les budgets alloués aux institutions responsables de ces activités, particulièrement les ministères nationaux de défense. La seconde concernait l'usage fait des fonds disponibles et se penchait essentiellement sur les réformes de l'acquisition, leurs impacts et leur efficacité. La troisième regroupe les auteurs davantage préoccupés par les conséquences des compressions et des changements apportés aux politiques d'achats sur l'industrie et sur la préservation des capacités technologiques nécessaires à la défense nationale. La quatrième rassemble les analystes qui s'inquiétaient plutôt des impacts du processus de décroissance et de la réponse apportée par l'industrie (restructurations et fermetures d'usines) et par les administrations (fermetures de bases militaires, rationalisations) sur les collectivités régionales.

L'écart entre objectifs et moyens

La décennie 1990-2000 a été le théâtre d'un débat acharné et très polarisé sur le niveau requis des dépenses de défense dans un monde post-guerre froide. Les positions adoptées par les divers protagonistes de cette polémique étaient autant conditionnées par des lectures arrêtées de l'avenir de l'ordre international que par des visions très connotées du rôle que l'activité militaire, tant dans ses dimensions politiques qu'économiques, en était venue à jouer dans les sociétés occidentales. Compte tenu de son importante teneur idéologique et normative, car il est impossible de déterminer le niveau adéquat d'un budget de défense dans l'absolu, cette question est demeurée épineuse dans l'ensemble des États à l'étude pendant toute la période post-guerre froide.

Un nombre assez important d'auteurs déploraient les compressions budgétaires substantielles réalisées dans les portefeuilles de défense (Bland 1998-1999; Kitfield 1994; Kristol et Kagan 1996; Schlesinger, Weidenbaum *et al.* 1998). Sans nécessairement remettre en cause la pertinence de procéder à une réduction et à une restructuration du format des armées, ils questionnaient néanmoins l'ampleur des coupes et les méthodes privilégiées pour atteindre les objectifs budgétaires. En effet, pour ces analystes, la décroissance et la manière dont elle était gérée étaient susceptibles de mettre en péril le niveau de préparation des forces armées et leur capacité immédiate à remplir les missions qui leur étaient confiées. Les compressions budgétaires étaient donc présentées comme irresponsables et nuisibles et tendaient à soutenir les arguments visant à limiter la décroissance, voire à réinjecter des ressources dans la défense. Il est intéressant de noter que même en Australie, où les budgets de défense ont globalement affiché une hausse entre 1990 et 2000, un discours portant sur l'insuffisance des investissements de l'État dans ce domaine a été assez présent pendant la période à l'étude.

Trois grands arguments liés à des aspects disparates des activités de défense peuvent être regroupés sous l'idée d'un fossé grandissant entre les missions allouées aux forces armées et les moyens dont elles disposaient pour les effectuer. Le premier, retrouvé dans tous les États à l'étude à divers moments de la décennie, pointait du doigt le nombre croissant d'interventions auquel les forces militaires ont été appelées à participer et l'insuffisance des ressources financières et humaines allouées pour remplir ces missions (Dandeker 2000; Polich, Orvis *et al.* 2000). Un second, étroitement lié à l'argument précédent, identifiait les importantes compressions réalisées dans les effectifs comme l'une des causes centrales d'une

détérioration générale de la capacité militaire nationale et de l'état de préparation des forces armées, un discours illustré par les concepts de « sur étirement » ou de « forces creuses » (Castro et Adler 1999). Un troisième enfin mettait l'accent sur l'absence de modernisation et le vieillissement conséquent des équipements plus sollicités par les nombreuses opérations en cours (Bitzinger 1994; Gouré et Ranney 2000; Schlesinger, Weidenbaum *et al.* 1998). Ces critiques visaient directement les choix faits par les administrations en termes de gestion de la décroissance, qui ont prioritairement affecté les catégories d'effectifs et d'équipements et tendaient à soutenir l'idée d'un réinvestissement en défense.

Certains analystes se sont opposés à ce point de vue et estimaient en fait que les restructurations et les compressions budgétaires et les réformes effectuées par les administrations étaient dans l'ensemble trop timides (Hartung 1996; Korb 2002) et qu'elles n'avaient pas su faire les choix qui s'imposaient en matière de révision du format des forces face à un nouvel environnement stratégique (Feiveson et Hippel 1990; McInnes 1998). Plusieurs déploraient en effet le fait que les responsables politiques et militaires n'auraient pas su sortir du cadre cognitif et stratégique de la guerre froide et auraient affiché d'importantes résistances aux changements exigés par le nouveau contexte international (Kettle et Cheeseman 1990; Korb 2000). Ils soulignaient d'ailleurs que malgré les réductions effectuées dans les catégories d'équipements, plusieurs programmes conçus au plus fort de la « seconde Guerre froide » continuaient d'être financés alors que leur utilité était, selon eux, questionnable dans un monde où l'URSS n'existait plus. Dans cette optique, ils prônaient des réductions plus significatives dans les ressources allouées à la défense, ainsi qu'une réorganisation majeure des forces.

Les réformes de l'acquisition

Le deuxième grand débat lié à l'enjeu des ressources s'est centré sur l'acquisition. Plusieurs phénomènes ont concouru à donner à cette catégorie bien spécifique des activités militaires de l'État une certaine visibilité pendant la décennie post-guerre froide. Le premier était l'augmentation exponentielle des coûts associés aux grands projets d'équipements, un problème qui exacerbait les contraintes budgétaires déjà appréciables existantes dans cette catégorie de dépenses. Mentionnons cependant que les inquiétudes quant à la hausse apparemment incontrôlée des factures associées aux grands programmes d'armement étaient

loin d'être inédites et faisaient l'objet d'une attention soutenue de la part des gestionnaires depuis la fin des années 1950 (McNaugher 1989).

Le second phénomène a été la mise en œuvre pendant la décennie post-guerre froide de vastes réformes de l'acquisition qui reposaient d'abord sur la privatisation de plusieurs activités de défense, particulièrement dans le domaine des services et de la logistique, ensuite sur un apport accru des mécanismes du marché dans la gestion des grands projets d'équipement et enfin sur l'importation de modes de gestion « commerciaux » dans la fonction publique responsable des achats (Australie 1996a; Canada 1994f; États-Unis 1995a; Royaume-Uni 1994). Le postulat à la base de ces initiatives était que les méthodes employées par le secteur privé étaient plus efficaces que celles privilégiées par les administrations publiques. Dans cette optique, leur importation au sein des organisations améliorerait leur performance et surtout permettrait à l'État de se procurer les mêmes biens et services à moindres frais. Celui-ci devait donc se comporter davantage comme un client « rationnel » recherchant systématiquement le meilleur rapport coût-bénéfice afin de maximiser le rendement du « dollar-défense ».

L'univers de l'acquisition de défense est assez complexe et comporte des dimensions techniques parfois très pointues, par exemple en matière d'évaluation de la performance ou dans l'application des modalités de gestion des contrats majeurs. Aux États-Unis, une institution d'enseignement universitaire du département de la Défense, la *Defense Acquisition University*, est entièrement dédiée à la formation du personnel responsable des achats pour ce ministère, ce qui illustre l'importance de cette activité dans ce pays. Dans le but de ne pas alourdir inutilement le texte, nous avons regroupé en trois ensembles la discussion scientifique portant sur l'achat en défense pendant la décennie post-guerre froide.

Le premier regroupe les auteurs dont l'objectif était avant tout d'évaluer la faisabilité et la performance des réformes préconisées (Anderson, McGuinness *et al.* 2002; De Fraja et Hartley 1996; Parker et Hartley 1997). Plusieurs analystes, parmi lesquels on compte des économistes, ont ainsi mis en lumière les difficultés inhérentes à l'introduction des règles de concurrence et de rigidité contractuelle dans un marché de la défense dont les caractéristiques

centrales⁷ le distinguaient de manière appréciable des marchés plus commerciaux (Kapstein 1992a). D'autres ont tenté de mesurer les économies générées par les nouvelles méthodes d'achat, particulièrement en ce qui avait trait aux grands programmes, ainsi que par la privatisation des services, dans le but de tester la validité des projections d'épargnes proposées par les gouvernements (Besselman, Arora *et al.* 2000; Schofield 1995; Uttley 1993). D'un point de vue plus général, quelques chercheurs ont questionné la pertinence de ce type de mesures pour atteindre des objectifs d'économies budgétaires dans le domaine de la défense, estimant que la réponse aux problèmes financiers rencontrés ne se trouvait pas dans un changement sur le plan de la gestion (Alic 2007; Alic, Branscomb *et al.* 1992; Chin 2004). La plupart questionnaient la capacité et / ou la volonté réelle des administrations d'appliquer avec rigueur les principes de recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices qui étaient au cœur des programmes de réformes proposés étant donné leurs effets potentiellement négatifs sur la base industrielle de défense. De ce volet de la discussion sur l'acquisition tend à se dégager un certain scepticisme quant à la matérialisation des promesses d'économies et d'amélioration du rendement qui accompagnaient ces réformes (Bailey Grasso 2002; Chin 2004; Dombrowski, Gholz *et al.* 2002)).

Pour un second groupe, malgré les difficultés qu'elles représentaient sur le plan de leur implantation, le sens général des nouvelles méthodes d'achats privilégiées constituait la voie à suivre et incarnait, à plus long terme, la solution aux problèmes des coûts grandissants des achats de la défense (Defense Science Board Task Force Committee 1996; McIntosh 1992; Taibl 1997). Outre les épargnes que ces réformes allaient générer, l'argument central présenté par les auteurs était que l'introduction de nouvelles méthodes d'achats d'inspiration commerciale allait améliorer la performance des firmes qui desservaient le marché de la défense (Defense Science Board Task Force Committee 1993). Forcées de se soumettre à une discipline plus sévère, les entreprises n'auraient d'autres choix que d'assainir leurs méthodes pour devenir plus efficaces et compétitives. Selon l'un des principaux promoteurs de la mise en œuvre des nouvelles méthodes d'acquisition aux États-Unis, Jacques Gansler (Gansler

⁷ Existence d'un seul client du côté de la demande (monopsone), structure oligopolistique de l'offre spécialisée sur le plan sectoriel, production de petites séries, normes de performance très élevées, par exemple.

1989; 1998), certains volets des réformes comportaient l'avantage supplémentaire de faciliter la suppression des barrières qui séparaient les univers civils et militaires, un facteur majeur de « dysfonctionnement » du marché de la défense. L'introduction de mesures visant à accroître la concurrence et/ou à diminuer les coûts comme le recours accru à l'achat de biens civils disponibles sur les étagères ou de technologies à double application contraindrait les firmes militaires à adapter leurs méthodes de travail avec celles de leurs collègues civils (Gansler 1998; Lorell, Kennedy *et al.* 2000). L'idée à la base de ce raisonnement était que l'État, comme client unique de ce marché, était dans une position privilégiée pour modifier en substance le profil de ses fournisseurs. De manière plus ou moins ouverte, ces derniers préconisaient ainsi un certain dégraissage de la base industrielle de défense (BID) et la diversification des sources d'approvisionnement de la défense.

Le troisième groupe que nous avons identifié réunit des auteurs qui interrogeaient la pertinence des réformes adoptées, mais pas en termes d'efficacité ou d'atteinte des objectifs d'épargnes. Leur préoccupation tenait plutôt aux conséquences possibles de ces politiques de privatisation et de concurrence sur la capacité de l'État à conserver le contrôle sur ce domaine stratégique. L'accroissement de l'apport du secteur privé par le biais de l'externalisation et de la privatisation des services constituait la première source d'inquiétudes sur ce plan (Avant 2005; Gongora et Tessier 2000; Markusen 2003; Singer 2003). On estimait que dans beaucoup d'instances, les autorités n'avaient pas suffisamment pris en considération les conséquences politiques d'un appui plus significatif des ministères de défense sur l'expertise et sur les compétences d'entreprises qui ne sont pas soumis aux mêmes exigences de transparence que les organismes publics et dont le mandat principal est de réaliser un profit (Goodman et Loveman 1991). Le recours de plus en plus fréquent à des corporations militaires privées sur les théâtres d'opérations a souvent été mis en évidence pour illustrer les difficultés que ces mesures faisaient surgir en termes de surveillance et d'imputabilité (Schreier et Caparini 2005).

Le second sujet majeur de préoccupations était incarné par le phénomène de concentration industrielle et technologique que les politiques de concurrence avaient favorisé (De Fraja et Hartley 1996; Kovacic et Smallwood 1994; Markusen 1999). Face à un nombre plus restreint de joueurs dans certains secteurs de haute technologie, les autorités de retrouvaient devant

une palette plus limitée de choix en termes d'équipement (Pages 1999). De plus, la création de monopoles ou de duopoles dans certains marchés spécialisés remettait en cause le principe même de concurrence promu par les administrations à cette époque (Walker et Gummet 1989). Les firmes issues du processus étaient désormais en position d'influencer davantage les décisions en matière d'acquisition. Implicitement pour ces auteurs, il y avait un problème inhérent à aborder la question de l'acquisition de défense sous l'angle étroit de la rationalité économique, car les biens et services achetés ne constituaient pas des marchandises « comme les autres ». Les administrations devaient ainsi faire preuve de circonspection dans l'élaboration de politiques qui laissaient beaucoup de latitude à l'industrie et qui affaiblissaient le degré de contrôle exercé par les autorités publiques sur ce marché.

1.14 L'industrie : stratégies d'ajustement et le rôle de l'État

Les industries de défense des États de notre échantillon, en particulier celles des États-Unis et du Royaume-Uni, ont connu des mutations rapides pendant la décennie post-guerre froide, changements qui ont à leur tour fait évoluer la discussion scientifique sur les tenants et les aboutissants de leur processus d'ajustement post-guerre froide. Ainsi, pour rendre compte de la richesse de la littérature sur ce sujet et donner une certaine cohérence à l'exercice de revue, il convient de distinguer les thèmes ayant monopolisé l'attention à la fin des années 1980 et au début des années 1990 de ceux propres à la fin des années 1990. En effet, les problématiques abordées sont sensiblement différentes selon que les auteurs ont écrit au début du processus de restructurations industrielles ou quand il est arrivé à maturité aux États-Unis.

Phase 1 : l'enjeu de la préservation des capacités et de l'emploi

Pendant la période charnière entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, alors que les effets des compressions budgétaires et des annulations et des reports de programmes majeurs commençaient à se faire sentir, deux grands ordres de préoccupations ont émergé dans la littérature scientifique quant au rôle que l'État devait endosser face à l'adaptation des firmes composant sa base industrielle de défense. Le premier traitait de la nécessité de préserver certaines capacités industrielles et technologiques jugées vitales pour la rencontre des besoins de la sécurité nationale. Le second était davantage lié à l'enjeu de l'emploi et des impacts des vagues de rationalisation et de fermetures qui s'annonçaient sur le dynamisme

économique de certaines régions devenues dépendantes des activités militaires. Cette première phase comprend de nombreux textes prescriptifs qui indiquaient aux décideurs quelles stratégies les pouvoirs publics devaient mettre en œuvre face aux conséquences de la décroissance.

Une première cohorte d'analystes à dominante américaine, militait pour un soutien direct des autorités politiques dans le processus de réorganisation qui débutait. Comptant plusieurs représentants de l'industrie, ce groupe faisait valoir que laisser les forces du marché dicter les termes de la restructuration comportait des risques qu'il était imprudent d'encourir étant donné la fluidité et le caractère indéterminé de l'environnement stratégique (Kapstein 1992; Snider et Kelly 1996). Même si les rationalisations étaient jugées nécessaires ou inévitables par plusieurs, elles pouvaient signifier la disparition de certaines compétences très pointues vitales pour la rencontre des besoins des forces armées et plus globalement pour que le pays demeure autosuffisant en matière d'approvisionnement de défense (Defense Science Board Task Force Committee 1994; Moran 1990). Dans cette optique, l'État devait s'assurer de mettre en place certaines mesures visant à faciliter la préservation du noyau dur de la base industrielle de défense. Parmi les politiques proposées on trouvait la simplification et l'allègement des mesures de contrôle d'exportations afin de permettre aux firmes de compenser les pertes de revenus attribuables au marché intérieur par des ventes à l'étranger (Kuttner 1991), la mise en place de garde-fous contre les prises de contrôle d'entreprises stratégiques par des intérêts étrangers et le maintien du financement en recherche et en développement pour continuer de soutenir l'impératif de supériorité technologique, une des pierres d'assises de la sécurité nationale (Moran 1990; Valore 1992).

Un groupe plus restreint d'auteurs aussi intéressés par la question du maintien des capacités militaires estimait qu'il ne fallait pas intervenir tant au niveau des entreprises qu'à celui des technologies (Gansler 1995; Gummett et Walker 1992; Office of Technology Assessment 1992). Il s'agissait surtout, selon eux, de refaçonner l'ensemble industriel national pour favoriser un rapprochement des firmes civiles et militaires par le biais du développement de technologies à double application (Moteff 1997). Cette stratégie reposait sur le constat que pendant la guerre froide, les grandes firmes desservant le marché de la défense en étaient venues à adopter des profils caractéristiques qui répondaient aux exigences particulières de

leurs clients et qui les distinguaient significativement de leurs consœurs civiles (Kaldor 1981). De surcroît, pour toutes sortes de raisons allant du secret-défense à la nature de certains développements n'ayant que des applications militaires (la furtivité par exemple), les échanges technologiques et la coopération entre les deux ensembles industriels étaient de plus en plus ardues (Alic, Branscomb *et al.* 1992). Cette évolution tranchait avec les pratiques d'après-guerre où certains secteurs, dont notamment l'aéronautique, avaient grandement bénéficié des innovations ayant eu lieu dans le domaine militaire et aurait, à terme, fragilisé les assises des entreprises de défense en les rendant encore plus vulnérables aux cycles croissance / décroissance propres aux dépenses militaires que par le passé (Gansler 1989).

Dans cette optique, l'intervention devait être envisagée en amont du processus de production, soit au niveau du développement des technologies qui devaient être conçues dès le départ pour trouver des applications dans les marchés civils et militaires (Office of Technology Assessment 1992; Stowsky 1999). Une intégration plus poussée des deux ensembles permettrait de préserver les capacités en s'assurant que les firmes militaires puissent faire valoir leur expertise et leurs compétences dans les marchés civils, ce qui atténuerait les impacts de périodes de compressions budgétaires telles que celle qui s'annonçait. Du côté gouvernemental, une base industrielle nationale indifférenciée permettrait de se procurer certaines catégories de biens à moindres coûts, ce qui affaiblirait les pressions à la hausse sur les budgets et donnerait accès aux innovations civiles qui, dans certains secteurs, avaient pris le pas sur celles de la défense (Defense Science Board Task Force Committee 2000a; Dombrowski, Gholz *et al.* 2002; Ferris et Jackson. 1994).

Au Royaume-Uni, certains analystes et représentants de l'industrie se sont aussi préoccupés de la possible disparition de capacités de production sur le plan national (Hartley 1998; James 2000a; Wiles 1996). L'enjeu de la survie de la BID a surtout été arrimé, dans ce pays, à celui de la coopération industrielle militaire à l'échelle européenne ou transatlantique via des programmes pilotés par l'OTAN, une dimension nettement moins saillante du débat ayant eu lieu aux États-Unis. Plusieurs estimaient en effet que la collaboration avec les autres puissances européennes constituait la seule manière de conserver un ensemble de capacités diversifiées sur le territoire face à des ressources limitées (Hartley 1998; Walker et Gummet

1989). L'enjeu des technologies à double application semble également avoir occupé une place plus marginale dans la littérature sur l'adaptation au début de la décennie.

Un autre groupe d'auteurs présent au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni plaidait pour la mise en œuvre de mesures ayant pour objectif central d'atténuer les effets néfastes de la décroissance des dépenses militaires sur l'emploi, notamment par le biais de programmes de reconversion et de diversification (Bélanger, Desbiens *et al.* 1992; Bischak 1991; Pages 1996; Renner 1990; 1992; Willett 1990). Ces analystes mettaient de l'avant le fait que les dépenses de défense soutenues de la guerre froide avaient eu des effets structurants sur les économies de plusieurs régions et localités (Breheny 1988; Markusen et Yudken 1992). On estimait que l'État était en grande partie responsable des difficultés rencontrées par les travailleurs et les firmes en cette période de décroissance et qu'en conséquence, il devait mettre en œuvre des stratégies pour accompagner les industries et les communautés touchées par les compressions (Accordino 2000; Bischak 1995; Dunne 1996) ou dégager du financement pour les initiatives proposées par les acteurs allant dans le sens d'une reconversion des activités économiques (Dumas 1995; MacDougall 1996). Plusieurs auteurs du groupe promouvant la reconversion ont également cherché à mettre à profit les circonstances favorables de la fin de la guerre froide pour faire valoir des visions d'économies globalement moins militarisées (Bischak 1991; Renner 1990). Ils ont ainsi présenté la reconversion comme étant un moyen utile de soustraire tout un pan de l'industrie aux fluctuations cycliques importantes du marché de la défense (Fontanel 1994).

Phase 2 : les conséquences des restructurations

La seconde phase, davantage associée à la fin de la décennie post-guerre froide, est caractérisée par la réalisation de nombreux bilans sur les expériences d'ajustement des firmes ainsi que sur les résultats des expériences de reconversion et de diversification (Braddon 2000.; Markusen 1997; Sköns et Cooper 1997; Sköns et Weidacher 2001). Ces textes mettaient en lumière deux nouvelles problématiques inter reliées qui émergeaient des choix faits à la fois par les entreprises et par les administrations en termes de restructuration. La première concernait le phénomène de concentration ayant eu lieu dans les industries et ses conséquences sur le plan national; la seconde traitait de la nouvelle autonomie des firmes et d'une possible mondialisation de l'industrie militaire.

Le tableau brossé des impacts de l'adaptation des BID aux États-Unis et au Royaume-Uni était essentiellement le suivant : au niveau des maîtres d'œuvre et des principaux fabricants de sous-systèmes majeurs, l'industrie affichait un niveau de concentration jamais atteint auparavant (Dowdy 1997; Markusen 1998). Le processus de consolidation par le biais de fusions et d'acquisitions, une approche soutenue directement par l'administration américaine et indirectement par la britannique, avait considérablement réduit le nombre de joueurs dans plusieurs secteurs de production, particulièrement dans l'aérospatial (Oden 1999; Oden 2000). Cet appui avait facilité la mise en œuvre, par les entreprises, de stratégies de repli sur le cœur de métier en défense par la vente d'unités, puis d'intégration horizontale visant à majorer leur offre à leurs principaux clients, les ministères de défense (Pages 1999). Les nouvelles firmes leaders émergeant de cette évolution rapide étaient d'une taille considérable et avaient haussé de quelques crans leurs capacités techniques, les amenant à devenir des intégrateurs de systèmes et à gérer pour le compte de la défense les grands programmes d'équipement et les risques qui y sont associés (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002; Gholz 2003). Elles avaient, pour la plupart, accru leur niveau de dépendance aux contrats militaires pendant la décennie tout en ayant diversifié leurs clientèles en exportant davantage de leur production (Maulny et Caillaud 2001).

Ce portrait tendait, dans un premier temps, à mener une bonne partie des analystes à un constat d'échec ou d'inefficacité des programmes de reconversion, de diversification ou de promotion de développement des technologies à double application, particulièrement provenant des auteurs qui avaient promu ces idées au début de la décennie (Bischak 1997; Markusen 1999). Certains ont toutefois nuancé ce bilan (Bélanger et Métivier 2001; MacDougall 1996; Oden, Wolf-Powers *et al.* 2000) en faisant observer que plusieurs expériences de reconversion ou de diversification avaient eu lieu malgré l'absence d'appuis financiers et logistiques significatifs de la part des gouvernements centraux.

Dans un second temps, la redéfinition de l'interface entre l'État et l'industrie a mené à l'émergence d'un ensemble de nouvelles inquiétudes. D'abord, certains questionnaient le niveau de contrôle désormais exercé par les administrations sur ces géants dont la présence internationale s'était accrue grâce à la multiplication des coopérations avec d'autres firmes, à l'établissement co-entreprises et à des prises de contrôle d'entreprises étrangères (Anthony

1998; James 2002). L'importance croissante de la logique de rendement à court terme pour les investisseurs institutionnels (Serfati 2001) et l'origine de l'actionnariat ont également été pointé du doigt pour illustrer la possible perte de contrôle des gouvernements sur les activités des firmes militaires, peu importe les garde-fous mis en place par les autorités publiques (Maulny et Caillaud 2001). On craignait que ces phénomènes accentuent les pressions en vue d'assouplir les législations nationales en termes de contrôle des exportations (Bitzinger 1994a; 1999). Plusieurs ont ainsi anticipé une mondialisation de l'industrie de défense (Bitzinger 1994; Hayward 2000; Lovering 2000) ou, à une échelle différente, la création d'une industrie ou d'un marché transatlantique (Adams, Cornu *et al.* 2001; Bélanger et Hébert 2003) dominé par les firmes américaines.

Avant 2001, où les effets des restructurations industrielles ont commencé à se faire davantage sentir au Canada et en Australie par le biais de prises de contrôle de leurs firmes d'armements par des grands groupes américains et britanniques⁸, ces enjeux ont eu moins de visibilité que ce ne fut le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni. Quelques auteurs, dont notamment Edgar et Haglund (1995), Haglund et MacFarlane (Haglund et MacFarlane 1999), Bélanger (Bélanger 1993; 1997; Bélanger et Fournier 1989) et Legault (1995) pour ce qui est du Canada ainsi que Hall et Markowski (1994; Hall, Markowski *et al.* 1998) et Cheeseman (1989; 1992; 1993) pour l'Australie se sont intéressés aux enjeux industriels militaires. L'impact des mutations de l'acquisition et des contraintes budgétaires sur les politiques de bénéfices compensatoires qui constituaient la pierre angulaire de leurs approches en matière d'achats incarnaient un sujet important de préoccupations, tout comme la vulnérabilité des firmes nationales à des prises de contrôle par des intérêts étrangers ainsi que la situation de l'emploi dans les entreprises dépendantes des contrats militaires.

1.1.5 Synthèse et discussion

Il ressort de cette brève revue de la littérature portant sur l'adaptation post-guerre froide un certain nombre d'éléments utiles pour la réalisation de la thèse. D'abord, elle révèle que l'ajustement a été vaste et multidimensionnel. Il a en effet touché des aspects diversifiés des

⁸ En 2006, la firme General Dynamics a acquis l'entreprise canadienne de munitions SNC-Tech; en 2008, le géant britannique BAe Systems a acheté l'australien Tenix Defence.

activités de défense, tels que les enjeux technologiques, la question de l'emploi, les politiques d'acquisition et l'identification de la menace. D'ailleurs, cet état de la question fait clairement ressortir l'importance des variables économiques dans l'ajustement et indique que ce volet a été au moins aussi important que celui de l'ajustement des politiques. Ensuite, le corpus scientifique, lorsque limité aux expériences des quatre pays de notre échantillon, est assez largement dominé par l'expérience américaine, particulièrement en ce qui a trait aux questions de la préservation des capacités industrielles et technologiques.

1.2 L'élaboration du cadre d'analyse : les outils disponibles

La discussion précédente sur les éléments qui ont été situés au cœur de l'adaptation illustre avec éloquence le fait que le terme de « défense nationale » désigne actuellement une réalité complexe aux contours plus ou moins bien définis dont les ramifications dans les affaires économiques et politiques d'un État sont multiples (Kaldor et Schmöder 1997; Kapstein 1992a; Markusen et Costigan 1999). Une pleine compréhension des démarches d'adaptation post-guerre froide exige donc de prendre en considération à la fois son aspect politique, comportant une importante dimension internationale, et son aspect économique. Dans cette optique, le cadre d'analyse utilisé pour la réalisation de la thèse doit permettre de rendre compte simultanément de ces deux volets de l'ajustement post-guerre froide.

Nous avons groupé en trois grandes catégories les outils théoriques utiles à l'analyse des questions de défense et de sécurité. En premier lieu, les théories des Relations internationales, davantage centrées sur la définition de la menace justifiant l'existence et la mise en œuvre de moyens militaires. En deuxième lieu, les visions économistes de la défense pour qui cette activité constitue d'abord et avant tout un problème économique d'allocation de ressources, et en troisième lieu, l'angle d'attaque plus éclectique et hétérodoxe privilégié par les analystes de l'économie politique.

1.2.1 Les théories des Relations internationales

Quelques remarques préalables s'imposent avant de s'attaquer à ce vaste et complexe ensemble constitué par les théories des Relations internationales. En premier lieu, notons qu'il ne s'agit pas ici de procéder à un examen exhaustif et minutieux de ces approches, mais plutôt de brosser un portrait de la manière dont elles abordent le concept de défense. En second lieu, même si les auteurs reconnaissent généralement une distinction entre les termes

de défense et de sécurité, le second étant présenté comme un concept plus vaste et plus englobant que le premier, les biais inhérents aux approches dominantes ont fait en sorte que dès l'émergence de la discipline des Relations internationales, peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les deux notions ont été utilisées de manière pratiquement interchangeable. C'est pourquoi dans la section suivante les concepts de défense et de sécurité auront la plupart du temps la même signification. Si jamais nous sommes amenées à leur attribuer un sens distinct, cela sera précisé.

L'anarchie, la survie et la défense : la vision des réalistes

Les auteurs partant du postulat que le monde est anarchique, c'est-à-dire dépourvu d'autorité supranationale légitime capable de maintenir l'ordre au plan mondial, attribuent à la défense un caractère singulier, à part. Pour ceux que l'on nomme réalistes, la tâche centrale de l'État dans un environnement mondial « hobbesien » de lutte de tous contre tous est d'assurer sa survie ainsi que de protéger et de promouvoir son intérêt national vital en tout temps (Roskin 1994). En conséquence, la sécurité nationale et son instrument privilégié, la puissance, deviennent des activités fondamentales, dites de grande politique (*high politics*) (Buzan et Little 1999; Hoffmann 1968; Kebabdjian 1999). Elles ont hiérarchiquement préséance sur les autres responsabilités de l'État telles que ses charges sociales ou économiques. Concrètement, cela signifie qu'un chef d'État devant faire un choix entre deux actions de politique extérieure, l'une liée à la survie de son pays et l'autre à sa prospérité économique, optera invariablement pour la première. Parce qu'elle est le soutien de la sécurité nationale et qu'elle incarne la puissance de l'État, la défense devient un domaine d'exception, différent des autres activités politiques. Elle est appréhendée de manière rationnelle en fonction soit des menaces perçues par l'État, soit de ses ambitions en matière de politique extérieure. Logiquement, la politique de défense d'un État sera modifiée lorsque son appréciation du contexte international change et lorsqu'apparaissent de nouveaux risques susceptibles de menacer sa survie et ses intérêts.

Trois principaux aspects du sens donné au terme défense par cette approche⁹ sont à retenir. Dans un premier temps, la défense est avant tout le produit d'événements se déroulant sur la scène extérieure et elle n'a que peu de liens avec les luttes et priorités internes. Dans un second temps, dans la mesure où la survie est comprise en termes westphaliens (territoire / souveraineté / État), elle appelle à l'usage de moyens militaires (Rioux, Keenes *et al.* 1988). En effet, la meilleure façon de défendre l'État est de dissuader, par le maintien d'un niveau de puissance adéquat, toute attaque à son endroit ou à ses intérêts et si la dissuasion échoue, de pouvoir répondre par la force à une agression. Dans un troisième temps, les ressources matérielles nécessaires à la production et au maintien de cette puissance sont entièrement déterminées par les besoins de la politique de défense.

Le réalisme est avant tout une théorie inductive (Lamy 2001). Il explique la politique internationale par l'étude du comportement des États et de leurs interactions. Les analyses réalistes s'alimentent donc à l'étude des politiques étrangères et de sécurité des États, pour voir si elles correspondent à l'intérêt national. La majeure partie des études de cas de politique de défense s'inscrit d'ailleurs dans ce cadre théorique

La structure de l'anarchie et la distribution de la puissance : les néoréalistes

Les néoréalistes reprennent plusieurs prémisses de leurs cousins réalistes, en leur donnant un sens et un rôle différent. En fait, ce qui distingue et éloigne les deux cadres est le glissement d'un niveau d'analyse centré sur l'unité (l'État), à un niveau d'analyse systémique. L'anarchie est toujours comprise comme l'absence d'autorité supranationale, mais elle devient une structure, le principe ordonnateur du système international et non plus un produit du comportement des États. Elle contraint les unités du système à adopter certains comportements pour assurer leur survie, parmi lesquels se trouve l'augmentation ou la diminution de leur puissance en réponse à l'augmentation ou à la diminution de la puissance d'un autre État.

Structures encourage certain behaviour and penalize those who do not respond to the encouragement [...]. Internationally, many lament the resources states spend

⁹ Plusieurs auteurs estiment que le réalisme ne constitue pas véritablement une approche ou une école de pensée unifiée, car des divergences importantes apparaissent entre diverses personnes s'en réclamant. Il s'agirait plutôt, selon eux, d'un cadre général d'analyse.

unproductively for their own defense and the opportunities they miss to enhance the welfare of their people through cooperation with other states. And yet the ways of states change little. In an unorganized realm each unit's incentive is to put itself in a position to be able to take care of itself since no one else can be counted on to do so (Waltz 1979: 106-107).

Ainsi, au lieu de postuler que les États cherchent continuellement à promouvoir leurs intérêts définis en termes de puissance (Morgenthau 1965 [1954]), les néoréalistes partent de l'idée que les États, dans un monde où ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes (*self-help*) agissent invariablement dans le but de maintenir ou d'accroître leur sécurité dans le système international (Burchill 1996b). La sécurité est ici comprise comme la position de puissance relative occupée par rapport aux autres États.

Dans un monde anarchique, la puissance d'un État affecte les comportements des autres États. Si une unité se dote de moyens trop imposants, elle devient menaçante pour les autres unités du système. Pour les néoréalistes, un État répondra à la menace représentée par l'augmentation de la puissance militaire d'un autre État en recourant principalement à deux moyens. D'une part, il peut se doter individuellement de plus de puissance. Ce faisant, il en vient à poser une menace pour les autres unités qui sont elles aussi susceptibles d'y répondre par une augmentation de leur puissance (un cercle vicieux nommé le dilemme de sécurité). D'autre part, il peut contracter des alliances temporaires avec d'autres États pour contrebalancer l'État menaçant (*balancing* ou équilibre).

Ainsi, ce qui détermine la défense d'un État est la distribution mondiale de la puissance, décrite sous forme de pôles (Fortmann 2000). Certaines configurations, comme la bipolarité, créeraient un système plus stable, car l'État puissant d'un pôle n'a qu'à se préoccuper de maintenir sa position vis-à-vis celui dominant l'autre pôle. La multipolarité serait quant à elle plus instable, car en multipliant les centres de puissances, elle complexifie le jeu d'équilibre et augmente le risque d'erreurs et de conflits.

Retenons de l'approche néoréaliste qu'elle exacerbe la distinction déjà cultivée par les réalistes entre l'intérieur des frontières et le monde international en omettant volontairement de prendre en considération les facteurs internes de la formulation de la politique de défense. De plus, seule la question de la survie et du maintien de sa position relative dans le système rend compte des décisions des unités sur la scène internationale. La politique de défense d'un État est comprise uniquement à la lumière de la structure anarchique du système, et sa

défense ne change qu'en fonction de la distribution de la puissance. Le néoréalisme est une théorie déductive qui explique l'ensemble des comportements étatiques par l'existence d'une structure anarchique qui domine et contraint le comportement des unités.

La stabilité hégémonique : le néoréalisme revu et corrigé

La croissance du phénomène de coopération à l'échelle internationale a mené plusieurs auteurs à l'élaboration de théories cherchant à préciser ce que les cadres réalistes et néoréalistes classiques avaient du mal à expliquer (Robichaud 2002b). La théorie de la stabilité hégémonique a donc été élaborée en réponse à cette difficulté en mettant l'accent sur le rôle stabilisateur joué par la puissance dominante¹⁰ dans l'ordre international. Dans cette perspective, le monde est toujours anarchique, mais la position centrale occupée par un État disposant de moyens beaucoup plus significatifs que les autres acteurs en scène permet de pacifier les relations internationales et facilite en conséquence la coopération. « The theory of hegemonic stability predicts that the more such power dominates the world political economy, the more cooperative interstate relations be » (Keohane 1984: 34). Ce faisant, l'hégémon se trouve en position de promouvoir un ordre mondial qui est conforme à ses intérêts, et d'en contrôler les principales sources de puissance (contrôle des sources de capital par exemple) en vue de satisfaire son propre intérêt (Gilpin 1987).

Certains adeptes de la stabilité hégémonique se révèlent ambigus quant au rôle attribué spécifiquement à la défense et à la puissance militaire dans leur vision du fonctionnement des relations internationales. Par exemple, Gilpin reconnaît que l'État hégémonique est celui qui dispose des moyens militaires les plus significatifs, mais il affirme du même souffle que le véritable siège de son autorité sur les autres acteurs est sa puissance économique. Écrivant au moment de la guerre froide, l'auteur affirme en effet que

Although the two hegemonies in the modern world have in turn been the dominant military state in the international system, they have radiated their influence largely through the exercise of economic power. [...] (Gilpin 1987:76).

Dans *War and Change* (Gilpin 1981), il définit d'ailleurs la puissance de manière très générale comme l'amalgame des capacités technologiques, économiques et militaires d'un État. Il semble donc mettre sur un pied d'égalité l'usage des moyens de défense et ceux liés

¹⁰ Nous utilisons sans distinction les termes de puissance dominante et d'hégémonie.

au contrôle de l'économie dans le maintien de l'ordre international (devises, système financier, etc.).

Kennedy (1989) est plus clair sur l'importance de la défense et de la force militaire lorsqu'il présente sa version de l'hégémonie. Pour lui, cette dimension est une composante incontournable de la position prépondérante d'un État dans le système, mais elle est également la cause inexorable de son déclin. En effet, le maintien d'un ordre international avantageux coûte cher à l'État dominant en le conduisant à un « surengagement stratégique ». La ponction trop importante que les dépenses militaires exercent sur la richesse nationale freinerait à son tour la croissance économique du pays, condition *sine qua non* de sa puissance (Kennedy 1989).

Toute la volumineuse démonstration de l'auteur s'applique ainsi à montrer l'existence de liens étroits entre puissance économique, force militaire et hégémonie. Selon Kennedy toute puissance qui cherche à maintenir sa position relative dans le système international (donc son hégémonie) se trouve face au même dilemme « beurre ou canon » c'est-à-dire la détermination de la part de la richesse nationale à consacrer à l'instrument militaire (Kennedy 1989). Ainsi, les moyens militaires demeurent centraux pour la compréhension du phénomène d'hégémonie, mais sont abordés en fonction de leurs relations ambiguës avec l'économie, et en référence au jeu d'équilibrage entre objectifs d'abondance et de force.

Institutionnalisme néolibéral : l'interdépendance et la gestion de l'anarchie

Les tenants de cette approche rejettent l'idée que la coopération interétatique ne soit possible que sous la gouverne bienveillante d'une puissance hégémonique. Prenant également pour point de départ l'anarchie du système international (Milner 1993), ils estiment que la rationalité de l'acteur étatique lui permet de dépasser le dilemme de sécurité et de trouver des solutions concertées autour de problèmes internationaux spécifiques qui exigent des solutions multilatérales et négociées (Robichaud 2002a; Roussel 2002; Roussel 2005). Les États ont intérêt à collaborer sur des enjeux précis, car de cette manière, ils échangent de l'information qui réduit l'incertitude liée à leurs actions sur la scène extérieure et ce faisant, ils diminuent le risque de conflit et de mésentente (Burchill 1996a). Une des prémisses du libéralisme est donc que la coopération, en renforçant les interdépendances, diminue la possibilité de guerre

entre les États et conséquemment, réduit l'importance de la force dans le règlement des différends internationaux. (Keohane, Nye *et al.* 1993).

D'ailleurs, Joseph Nye (1990), un des fondateurs de cette approche, a proposé une définition du terme de puissance qui tend à valoriser d'autres outils que la force militaire pour l'analyse. La distinction opérée entre *hard power*, la capacité de contraindre les autres acteurs via l'usage ou la menace de l'usage d'instruments militaires ou économiques, et *soft power*, l'habileté à mener les autres joueurs à adopter d'eux-mêmes la position proposée sur un enjeu en négociation, illustre le fait que pour les institutionnalistes néolibéraux, la défense n'est qu'un domaine de politique (*issue area*) parmi de nombreux aspects de l'activité étatique (Suhr 1997). Comme pour d'autres sphères telles que l'économie ou l'environnement, la sécurité est envisagée en tant que problème de coopération où les intérêts égoïstes des États peuvent converger et sont susceptibles de trouver un terrain d'entente au sein d'institutions sans nécessairement devoir recourir à la force. Les principes, normes et règles mutuellement acceptées à l'issue d'une négociation autour d'un enjeu sont donc la clé de la résolution des problèmes de sécurité (Crowley 2002).

La défense d'un pays changera donc en fonction des résultats d'une négociation sur un sujet à un moment donné (Hasenclever, Mayer *et al.* 1997). Par exemple, un État peut s'engager, pour répondre aux termes d'une convention internationale adoptée à l'issue d'une ronde de pourparlers, à réduire le nombre de ses missiles stratégiques, s'obligeant par la même occasion à réviser certains aspects de sa politique de défense. Ainsi, pour les institutionnalistes, la défense demeure donc foncièrement tributaire des événements se déroulant sur la scène extérieure. Il en va de l'intérêt de l'État de coopérer avec ses pairs, de chercher davantage de terrains d'ententes en matière de défense et de se conformer aux résultats d'un processus de discussions (De Senarclens 1993). Cela dit, la défense ne revêt d'intérêt aux yeux des institutionnalistes que si elle, ou une de ses composantes, fait l'objet d'une négociation internationale.

Les nouvelles approches en Relations internationales et de sécurité

Depuis les années 1980, plusieurs nouvelles approches captent l'attention des chercheurs travaillant dans le domaine des Relations internationales. Quoiqu'elles soient très diversifiées, elles ont pour point commun la remise en cause des prémisses naturalistes

adoptées par les cadres classiques présentés plus haut et le rejet des prétentions à l'objectivité qui sont l'apanage des analyses réalistes, néoréalistes et néolibérales. Les approches qualifiées de *réflexives* s'interrogent sur les limites inhérentes au processus positiviste et empiriste que l'on présume généralement capable de permettre de découvrir la réalité objective et d'échafauder des lois¹¹ (Dufour et Grayson 2002). Pour les tenants de l'approche réflexive, la théorie n'est pas neutre : elle est toujours « pour quelqu'un ou pour quelque chose » (Cox 1986: 207).

Les approches critiques par exemple, qui font partie de cet ensemble réflexiviste, ont approfondi et étoffé le programme de recherche hérité des marxistes et des philosophes de l'école de Francfort en tentant de mettre à nu les mécanismes idéologiques, économiques, sociaux, discursifs, politiques et sécuritaires permettant à un ordre social/international avantageant certains groupes, de se reproduire et de se maintenir en position de pouvoir malgré les inégalités qu'il engendre (voir entre autres Cox 1986). Tout un volet du programme de recherche critique est d'ailleurs consacré à l'étude du concept de sécurité (Krause 1998; Viau 1999). Ce qui motive avant tout les auteurs de ces approches est soit a) de montrer comment le discours sécuritaire dominant favorise la pérennité d'un certain ordre international (Ceyhan 1998); b) de trouver des moyens de dépasser les représentations stato-centrées et réductrices (c.-à-d. limitées aux dimensions militaires et diplomatiques) du terme sécurité présentées par les théories explicatives des relations internationales pour permettre de prendre en considération une palette plus large de menaces (Buzan, Waever *et al.* 1998; Krause et Williams 1997)); c) d'illustrer la façon dont les luttes entre spécialistes construisent le champ d'étude légitime et dominant (Bigo 1998).

Les constructivistes, quant à eux, tentent de trouver un compromis entre les préoccupations des réflexivistes et ce que Wendt (1992), un des auteurs les plus influents de cette approche, appelle les cadres rationalistes, c'est-à-dire fondés sur la rationalité des choix des acteurs, nommément les cadres réalistes/néoréalistes, et institutionnalistes néo-libéraux (Smith 2001). La proposition centrale du constructivisme est que l'environnement international est collectivement construit par la compréhension intersubjective qu'ont les acteurs des règles le

¹¹ La théorie néoréaliste de Waltz est un bon exemple de l'édification de lois objectives tirées de la nature supposée des relations entre les États.

réglissant et que l'action est conçue et menée en fonction de ces règles qui sont, en quelque sorte, internalisées.

I argue that self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. There is no « logic » of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process (Wendt 1992: 394-395).

En termes simples, c'est parce que tous les acteurs du système international croient qu'ils sont confrontés à un environnement anarchique et qu'ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour se protéger, que le monde semble anarchique. Ainsi, même si aujourd'hui, la défense occupe une place prépondérante dans les affaires d'État car sa nécessité semble dictée par l'environnement international, cette contrainte n'est pas un fait naturel et immuable, appartenant à l'essence même de la nature humaine et au fonctionnement du système interétatique, elle est créée de toutes pièces et elle est donc susceptible de changer.

Ces « lunettes théoriques », qui sont manifestement d'un grand intérêt sur le plan scientifique par la nature des interrogations soulevées sur la validité des cadres actuels, sur le processus d'acquisition des connaissances dans son ensemble et surtout sur le rôle du chercheur et de l'intellectuel dans la société, ont cependant pour principale faiblesse, du moins en ce qui nous concerne, d'éprouver certaines difficultés à identifier un mode d'action à privilégier. Leur objectif principal n'est pas de prescrire un comportement, mais plutôt de comprendre les conséquences sur l'organisation sociale et internationale des visions du monde développées par ceux qui recommandent l'adoption d'une ligne de conduite précise à propos d'un enjeu. Dans cette optique, elles semblent n'avoir eu qu'un faible impact sur la communauté des décideurs chargée d'élaborer la stratégie d'ajustement post-guerre froide.

De cette courte synthèse de la façon dont les théories de Relations internationales abordent la défense se dégage une nette prédominance des facteurs politiques extérieurs (Aron 1984 [1962]) et une exclusion quasi systématique de facteurs plus économiques tels que la disponibilité et l'usage des ressources allouées au secteur militaire, sauf pour les tenants de la stabilité hégémonique. Cette marginalisation de l'influence des facteurs matériels semble rejoindre la difficulté de prendre en considération le rôle de variables internes dans la formulation de la politique de défense. Dans cette optique, ces approches escamotent un pan

important de la discussion sur l'adaptation post-guerre froide, notamment celle en lien avec l'impact de la décroissance des dépenses militaires.

Certaines écoles, notamment le réalisme et le néoréalisme, ont toutefois pour intérêt de mettre en lumière le traitement distinct que lui ont accordé les auteurs des matrices théoriques les plus influentes en Relations internationales pour qui la défense devait justement être analysée comme une activité spéciale, relevant davantage de la raison d'État suprême que du jeu basement intéressé de la politique intérieure.

1.2.2 L'économie de la défense : les méthodes économiques appliquées au champ de la défense

L'économie de défense consiste à appliquer les méthodes propres à la science économique (économétrie, analyse tendancielle, analyse statistique, etc.), aux diverses dimensions de la défense nationale (Hartley 1995; Intriligator 1990; Ross 1991). Elle permet de rendre compte des aspects matériels du fonctionnement du champ en ciblant les problèmes liés à l'allocation de ressources limitées à ces activités et à leurs impacts sur l'ensemble de l'économie nationale.

Selon Kennedy (1975), même si l'on peut retracer l'amorce d'une réflexion sur les dimensions économiques de l'activité militaire de l'État dans les écrits des fondateurs de la pensée économique moderne tels qu'Adam Smith, Ricardo, Malthus, Jean-Baptiste Say ainsi que Marx et Engels, les problématiques liées au coût des guerres et à leurs effets sur la croissance économique semblent avoir émergé au moment de la remise en cause des préceptes de l'orthodoxie économique lors de la grande crise des années 1930 et l'arrivée de l'ouvrage *General Theory* de Keynes (Kennedy 1975). Mais ce serait plus précisément depuis la Seconde Guerre mondiale et l'édification de dispositifs industriels militaires permanents exerçant des ponctions significatives sur la richesse nationale dans les pays industrialisés que la pensée économique s'est véritablement intéressée aux problèmes de défense et a commencé à en étudier les multiples facettes et notamment ses impacts sur les économies nationales : le lien entre dépenses militaires et développement, l'hypothétique effet d'éviction du soutien public à la R-D militaire et les coûts/bénéfices associés à la pratique de retombées industrielles (Buck, Hartley *et al.* 1993; Huang et Mintz 1991; Martin 1996; Morales-Ramos 2002; Tirman 1984).

Par ailleurs, plusieurs auteurs soulignent que l'économie de défense apparaît s'insérer dans les méthodes propres à l'économie appliquée et dans cette optique, elle tend à analyser les problèmes économiques suscités par les activités militaires à l'aide d'outils disponibles, comme l'économétrie ou la théorie des jeux. Elle affiche en conséquence un fort biais empirique et elle a permis de mettre en lumière plusieurs phénomènes largement ignorés par la science politique et par les études stratégiques, tels que les impacts régionaux des dépenses militaires ou encore les mécanismes d'inflation des coûts des équipements sophistiqués et le rendement des firmes militaires (Hartley 1995; Kirkpatrick 2004; McKean 1967). Certains domaines de l'activité de défense ont d'ailleurs attiré l'intérêt des économistes. Par exemple, les alliances militaires ont donné naissance à un important corpus sur les modalités du partage du fardeau financier entre membres ou encore sur les « passagers clandestins » (Olson Jr et Zeckhauser 1966; Wong 1991). Il ne semble donc pas y avoir de théorie générale consensuelle de l'économie de défense (Coulomb et Fontanel 2003; Ross 1991) et comme pour le volet politique, très peu d'auteurs se seraient risqués à en élaborer une.

L'ensemble hétéroclite, riche et diversifié incarné par les études « d'économie de défense » a beaucoup contribué à élargir la compréhension du domaine de la défense en apportant un éclairage différent sur plusieurs enjeux boudés par les approches plus traditionnelles. Cependant, force est de constater qu'une étude purement économique de l'adaptation post-guerre froide se situerait bien au-delà de nos compétences et ne correspondrait pas pleinement aux objectifs que nous nous sommes fixés. Notons également que la frontière entre l'*économie* de défense et l'*économie politique* de la défense dont nous discutons plus bas semble parfois poreuse et tenir davantage de la perception de l'auteur qui se situera lui-même dans l'un ou l'autre domaine, que d'une classification rigoureuse et méthodique.

1.2.3 Économie politique de la défense : les liens entre la politique et l'économie

Un survol de la littérature portant sur l'ajustement post-guerre froide de la défense des États industrialisés permet de réaliser assez rapidement qu'une partie des spécialistes du sujet adopte une approche incorporant des éléments d'analyse provenant à la fois de l'économie et de la science politique (Aben 1992; Kaldor 1981; Kapstein 1992a; Melman 1970). Pour ces derniers, l'amalgame des outils de ces deux disciplines semble constituer la meilleure façon d'aborder le domaine de la défense nationale, car il permet de rendre compte simultanément

des grandes tendances politiques et économiques qui l'affectent. Comme pour la science politique et les théories des Relations internationales, la défense y sera donc appréhendée de manière différente selon l'approche privilégiée par un analyste.

Dans cette optique, les analyses propres à l'économie-politique de la défense s'avèrent aussi diversifiées qu'il y a d'écoles de pensée. (Fontanel 1983; Fontanel 1995). C'est la raison pour laquelle nous consacrons la première partie de cette section à un bref exposé des grands courants de la pensée politico-économique pour en dégager les principales clés de lecture et pour identifier comment elles sont susceptibles d'aborder la défense comme objet d'études. Par la suite, nous nous attaquons au champ de l'économie politique des Relations internationales et à la façon dont elles abordent les problématiques liées à la sécurité pour ensuite passer à celui de l'économie politique de la défense nationale, davantage axé sur des dimensions nationales des activités de défense.

Les grands courants de la théorie de l'économie politique

On peut regrouper en trois grands ensembles les courants fondateurs de l'économie politique, dont chacun a donné naissance, au fil du temps, à des variantes importantes : le mercantilisme, le libéralisme et le marxisme. À quelques exceptions près, les enjeux de défense en tant que tels reçoivent une attention relativement limitée de la part des théoriciens et les principales analyses du rôle de l'outil militaire découlent davantage des postulats des grandes approches, un peu à l'image de ce que l'on retrouve dans les grands courants théoriques des Relations internationales. Par la place et la valeur qu'ils accordent au rôle de l'État, il est possible de dégager, certaines observations sur le rôle et la valeur de l'outil militaire.

Le mercantilisme n'est pas généralement considéré comme une théorie économique au sens propre, mais plutôt comme une approche assez éclatée regroupant les pratiques et les méthodes d'une époque, en quelque sorte un « art » plutôt qu'une doctrine (Deblock 2002). Communément, pour les mercantilistes, l'économie internationale est un jeu à somme nulle, c'est-à-dire que les gains réalisés par un acteur se feront au détriment d'un autre. L'idée centrale est d'amasser et de conserver la richesse nécessaire (l'or) pour appuyer le souverain dans sa quête de puissance. Sur le plan des politiques, le mercantilisme se traduit donc par des prescriptions protectionnistes telles que l'appui aux exportations et la limitation des

importations par l'imposition de tarifs douaniers. Dans le cadre d'analyse fournit par cette approche puissance et richesse sont indissociables (Gilpin 1987) : la richesse est une condition de la puissance et la puissance un moyen d'accéder à la richesse, en s'accaparant celle des autres par la force si besoin est.

I believe that practically all mercantilists, whatever the period, country, or status of the particular individual, would have subscribed to all of the following propositions: 1) wealth is an absolutely essential means to power, whether for security or aggression; 2) power is essential or valuable as a means to acquisition or retention of wealth; 3) wealth and power are each proper ultimate ends of national policy; 4) there is a long-run harmony between these ends, although in particular circumstances it may be necessary for a time to make economic sacrifices in the interest of military security and therefore also of long-run prosperity (Viner 1958: 286).

Dans cette optique, la guerre et l'outil militaire contribuent directement à la richesse/puissance de l'État et la quête menée pour les accroître peut se réaliser au détriment du bien-être des individus (Bezbakh 2000; Mearle 1986). Donc, en plus de prescrire des politiques protectionnistes, le mercantilisme a également pour effet de recommander le maintien d'une force militaire nécessaire à la puissance dans des relations interétatiques (Hébert 1993) qui sont foncièrement perçues comme étant conflictuelles, l'enrichissement de l'un se réalisant nécessairement au détriment de l'autre. L'État est situé au cœur de l'analyse privilégiée par les mercantilistes (Goldamn et Blanken 2005). Bien qu'il soit historiquement daté, plusieurs idées à la base du mercantilisme ont été reprises par des auteurs associés au nationalisme économique, tels que List, ou de manière plus contemporaine Robert Reich (Levi-Faur 1997). Pour ces derniers, l'État, à titre de représentant du bien collectif, est légitime d'utiliser tous les outils à sa disposition, dont ceux liés à l'échange, pour intervenir dans l'économie.

De son côté, le libéralisme situe l'individu et non l'État au centre de son approche (Smith 1995 [1776]). L'individu est présenté comme étant une unité rationnelle, l'*homo oeconomicus*, opérant selon son intérêt défini en termes de maximisation de l'utilité (Albertini et Silem 1983). Les individus ont la possibilité d'échanger et de commercer dans un marché (Gilpin 1987) qui constitue une source illimitée de richesse et peut donc mener à l'atteinte des objectifs de satisfaction de besoins qui, contrairement aux mercantilistes, sont définis en termes de bien-être individuel et non de puissance/richesse nationale. Comme l'explique Gilpin : « The rationale for a market system is that it increases economic

efficiency, maximizes economic growth, and thereby improves human welfare » (Gilpin 1987 : 28). Dans la mesure où tous les individus sont susceptibles d'y trouver leur compte, le marché favorise l'harmonie et tend à réduire les conflits (Galbraith 2005).

Ainsi, contrairement aux mercantilistes dont ils se voulaient des critiques (Deblock 2002; Smith 1995 [1776]), les libéraux marginalisent l'État dans leur analyse. Ce dernier est présenté comme une source d'interférence dans les mécanismes du marché et donc comme un obstacle à son bon fonctionnement. En dernière analyse, l'État peut devenir frein à l'harmonie sociale que le marché générerait spontanément (Gilpin 1987). Les libéraux ont tendance à prescrire l'intervention minimale de l'État dont le rôle devrait se résumer à ces domaines d'activités qui ne sont pas pris en charge par les marchés, désignées les carences ou les imperfections du marché, dont la défense et la sécurité font partie. Ces divers postulats et principes qui forment le libéralisme entraînent un certain nombre de conséquences pour le domaine de la défense : celle-ci fait partie des fonctions régaliennes de l'État et les dépenses associées à cette activité sont donc intrinsèquement improductives (Hébert 1993). Dans cette optique, pour reprendre l'expression employée par Hébert, la défense est en quelque sorte un « mal nécessaire » mais temporaire pour les libéraux, car l'accroissement souhaitable du libre-échange à l'échelle mondiale devrait éventuellement mener à la pacification des sociétés.

Les marxistes, quant à eux, approchent l'économie politique d'une manière foncièrement différente. Par exemple, ils n'opèrent pas le type de distinction entre État et économie que l'on retrouve chez les libéraux. Le capitalisme et son mode de production, présenté comme une étape de l'évolution de l'économie, est caractérisé par des rapports de production antagonistes entre deux classes sociales : la bourgeoisie détentrice des moyens de production et le prolétariat qui doit vendre sa force de travail pour assurer sa survie (Marx et Engels 2006 [1848]). Il n'y a pas d'harmonie inhérente au marché (Gilpin 1987) comme le suggèrent les libéraux, le capitalisme étant constamment aux prises avec des contradictions internes violentes qui, dans l'optique de Marx et Engels (2006 [1848]), font émerger des crises périodiques conduisant éventuellement à sa disparition au profit d'un autre mode de production (Albertini et Silem 1983). La lutte entre ces deux groupes aux intérêts opposés

constitue donc le « moteur de l'histoire » puisqu'elle fait évoluer l'économie, le fondement déterminant de l'organisation sociale.

Pour les marxistes, l'État est partie prenante de cette dynamique. Il est appréhendé comme une des manifestations des rapports sociaux conflictuels entre la bourgeoisie et le prolétariat : l'État est l'incarnation des intérêts de la classe dominante et constitue, dans le mode de production capitaliste, un des moyens privilégiés du maintien et de la reproduction d'un ordre social favorable aux intérêts de la bourgeoisie (Melman 1970). La défense, comme responsabilité de l'État, est donc elle aussi un outil de cette reproduction; elle est un instrument de la lutte des classes.

Cette brève revue des courants fondateurs de l'économie-politique avait pour objectif de dégager le rôle attribué à l'État et, par extension, à la défense par les grandes approches. Celles-ci existent toujours sous des formes renouvelées et ont donc encore une pertinence majeure pour la compréhension du domaine et particulièrement de ses volets économiques

Le système international : économie politique internationale et sécurité

Sise à l'intersection des questionnements propres à l'économie et à la politique internationales, l'économie politique internationale (ÉPI), puise elle aussi ses sources théoriques dans les grandes traditions de la pensée économique (libéralisme, marxisme, mercantilisme), ainsi que dans les écoles dominantes des théories de Relations internationales (réalisme, néoréalisme, institutionnalisme). Cette discipline qui centre son attention sur le niveau d'analyse systémique tente, en effet, de construire des ponts par-dessus les frontières analytiques dressées entre dimensions nationales/internationale et entre les activités économiques/politique des États.

L'objet de l'ÉPI [économie politique internationale] est d'expliquer comment, sur le plan international, le pouvoir étatique organise les relations de marché et comment ces forces économiques contraignent l'action politique (Kebabdjian 1999: 21).

L'ÉPI traite donc d'enjeux à un niveau d'analyse systémique (global). Elle peut être perçue comme étant un cadre d'interprétation général s'appliquant aux lieux privilégiés de l'interaction et de l'interpénétration des logiques liées à la recherche de la puissance et de la richesse (Coulomb et Fontanel 2000; Kebabdjian 1999).

Plusieurs auteurs se sont attardés à identifier et à définir les points de rencontre entre l'économie politique internationale et la défense ou, plus globalement, la sécurité. Ainsi, pour Kapstein (1992) tout comme pour Coulomb et Fontanel (2003) et Gilpin (1987), de manière très académique, l'économie politique internationale de la sécurité est accessible par le biais des grands courants théoriques classiques de l'économie et des Relations internationales, que l'on peut jumeler. Ils éclairent ainsi en premier lieu les liens étroits entre les approches néo-mercantilistes et réalistes, qui estiment toutes deux que la meilleure manière d'assurer la sécurité d'un État est d'accroître sa richesse (néo-mercantilisme) et sa puissance (réalisme/néoréalisme) vis-à-vis les autres États. Cette version de l'ÉPI de la sécurité est celle de la stabilité hégémonique présentée plus haut, pour qui la coopération, entre autres commerciale, n'est possible que dans un environnement international dominé par un hégémon capable de maintenir, par la force si besoin est, l'ordre nécessaire aux échanges. Les rapports économiques et politiques entre les unités sont donc perçus comme étant éminemment conflictuels, et dans cette perspective, l'action de l'État est non seulement utile, mais indispensable pour favoriser l'accès et la production de richesses, une condition *sine qua non* au maintien de la puissance. Dans un tel cadre, des politiques douanières et celles de protection d'industries nationales peuvent être interprétées comme autant d'actes visant à assurer la sécurité car elles permettent de favoriser l'épanouissement de secteurs économiques jugés stratégiques pour la croissance économique du pays (Pages 1996).

En second lieu, les auteurs couplent libéralisme économique et libéralisme politique. Pour ces traditions théoriques, la sécurité et la prospérité constituent des idéaux atteignables par la pratique d'un commerce libéré de toute entrave étatique. En effet, pour les libéraux, le libre-échange crée des liens d'interdépendance économique irréversibles entre les nations et diminue conséquemment les risques de conflits en augmentant les coûts associés à la guerre (Oneal et Russett 1999; Polachek 1997). Selon eux, le libre-échange n'est pas qu'une question de commerce international : il peut devenir un enjeu et un des moyens de la sécurité. En troisième lieu, les analystes mentionnent l'apport du marxisme dans la pensée sur l'économie politique de la défense. Pour ces derniers, les dispositifs économiques de production militaire font partie intégrante du caractère conflictuel du capitalisme et servent ainsi les intérêts d'une classe dominante prédatrice qui cherche à maintenir et à accroître sa position au haut de la hiérarchie sociale en utilisant également l'outil militaire (Tirman 1984).

Même si les sujets de recherche privilégiés par l'ÉPI sont incarnés par exemple, par les lieux de jonction entre État et économie internationale (régimes monétaires internationaux, systèmes commerciaux multilatéraux par exemple), certains auteurs de cette discipline ont abordé les problématiques en lien, notamment, avec le concept de sécurité, plus largement défini que celui de la défense. Par exemple, des études telles que celles produites par Krause (1992) ainsi que par Buzan et Herring (1998), analysant le rôle du commerce mondial des armes et de la diffusion de certaines technologies militaires dans la formation et/ou le maintien de la hiérarchie de la puissance sur l'échiquier mondial constituent d'excellentes illustrations du type de recherches.

L'État : la défense nationale, un enjeu à la fois économique et politique

Le second groupe qui se démarque est davantage préoccupé par ce qui se passe à l'intérieur des frontières des États en matière de défense. Les études de cas circonscrites à l'expérience d'un pays dominant en effet largement ce volet de la littérature, sans toutefois que les bases conceptuelles et théoriques de l'approche adoptée soient systématiquement clarifiées. En effet, la grande majorité des ouvrages recensés abordent la question de manière plus pragmatique. Les auteurs examinent l'interaction entre les exigences de la sécurité nationale et les ressources disponibles par le biais d'analyses empiriques utilisant des méthodes d'analyse quantitatives (statistiques et tendanciennes) ainsi que qualitatives (analyse des politiques, examen des liens entre État et industrie, etc.). Quelques auteurs, fort peu nombreux, ont cependant cherché à débroussailler le terrain et à tracer les limites de leur approche.

Ross (1991) estime de son côté que l'économie politique de la défense constitue avant tout un programme de recherche où l'on retrouve trois grands ordres de questionnements. Le premier porte sur les dimensions politiques de l'action économique dans le domaine de la défense comme les liens entre niveaux de dépenses militaires nationaux, acquisition d'armement et tensions politiques dans une région donnée ou encore la signification politique de la dépendance envers des sources extérieures d'approvisionnement en matière d'armements. Le second cible les dimensions économiques de l'action politique dans le champ de la défense. On retrouve dans cette rubrique les études sur les impacts des conflits armés sur le développement industriel et technologique d'un État, sur les sources économiques de la puissance militaire ainsi que sur la relation entre l'industrie de défense et l'État et l'impact

des choix administratifs sur le lien État-entreprise. Le troisième ordre de questionnement mentionné par Ross est celui traitant des dimensions sécuritaires des actions politico-économiques. Des préoccupations de recherche typiques de cette catégorie seraient, par exemple, l'établissement de liens entre l'analyse de la menace et le niveau de dépenses militaires requis, ou encore l'influence du niveau de dépenses militaires sur la perception de la sécurité, etc.

Baran et Sweezy (1968), dans un ouvrage consacré au capitalisme monopoliste, ont porté attention au rôle plus précis du militaire dans l'économie américaine. Pour ces auteurs, les forces armées servent à maintenir et éventuellement à améliorer la position d'un État dans une « hiérarchie des nations » caractérisée par l'exploitation. Les auteurs présentent les besoins militaires de l'État comme les conséquences d'une politique de défense dont le but est « de contenir, de comprimer et éventuellement de détruire le système socialiste mondial » (Baran et Sweezy 1968 : 176). Or, cette politique correspond également à la nécessité de l'absorption du surplus caractéristique du capitalisme monopoliste et de l'oligarchie de firmes qui le structure. Dans cette optique, la politique de défense, les dépenses militaires et le phénomène de course aux armements ont permis, en partie, de rééquilibrer le système et d'assurer sa préservation.

Melman (1970) défend l'idée qu'aux États-Unis, une « économie de guerre permanente » entrelacée à l'économie civile, a été créée sous la gouverne de l'administration Kennedy qui a établi la nécessité, pour les forces américaines, d'être en mesure de mener trois guerres simultanément et qui a décidé d'exercer le contrôle sur l'appareil de production militaire pour atteindre cet objectif. Cette économie serait incarnée, d'un côté, par un réseau de firmes dont les caractéristiques principales les distingueraient substantiellement d'autres entreprises (elles ne cherchent pas à minimiser les coûts par exemple) et de l'autre, par un mode de gestion de ces entreprises centralisé au Pentagone (Melman 1972). Les biens créés via cette « économie dans l'économie » rendue possible par les budgets de défense substantiels du DoD mènent à une croissance parasitique, car ils sont inutiles au regard de la production ou de la consommation courante. La thèse soutenue par Melman, même si elle est circonscrite au cas américain, attire l'attention sur le lien particulier entre les firmes militaires et État ainsi que sur le mode de fonctionnement tout à fait particulier des entreprises de défense.

Aben (1992), dans un ouvrage consacré pour la majeure partie au cas français, est d'avis que l'économie de défense est, et doit être, comprise par le biais d'une analyse comprenant à la fois les dimensions politiques et économiques.

[I]l s'agit d'économie publique puisque c'est la puissance publique qui est l'agent sujet de l'étude, et parce que la défense est l'archétype du bien collectif; il s'agit simultanément de finances publiques, puisque le processus d'expression de la demande de défense passe par les procédures budgétaires. Quant au parti pris méthodologique, il consiste dans le recours aux outils de la science politique : analyse institutionnelle mais surtout analyse de discours comme moyen de donner la chair aux hypothèses fondant les raisonnements économiques (Aben 1992 :15)

Pour cet auteur, la meilleure manière d'approcher l'économie politique de la défense est d'étudier le rôle des institutions du côté de la demande (l'État et ses principaux organes responsables des achats) et celui de ceux qui produisent les biens du côté de l'offre (les industries privées et les organisations publiques qui desservent le marché, etc.). Ainsi, les institutions constituent les principales actrices d'un « marché de la défense » obéissant à des logiques à la fois politiques et économiques.

Pour Kapstein (1992), l'économie politique de la sécurité nationale peut être appréhendée en divisant les domaines de recherche en trois grandes catégories. La première est « défense et macro-économie », c'est-à-dire la ponction exercée par la défense dans la richesse nationale et l'usage fait par l'État des ressources ainsi perçues. Ceci comprend les enjeux en lien avec les budgets et la mobilisation des moyens industriels. La seconde est « défense et la micro-économie », c'est-à-dire les questions liées aux industries de défense et à l'acquisition et la troisième est constituée par les enjeux internationaux tels que les transferts d'armes, les relations entre alliés ou la dépendance à des sources extérieures.

Pour Kaldor et Schméder (1997), la défense constitue un secteur composé d'institutions qui incarnent le trait d'union institutionnel entre la sécurité et l'économie. Dans cette perspective, le caractère même du domaine, sa définition appelle l'usage de l'économie politique :

By the defence sector, we mean the institutions engaged in preparations for defence – armed forces, ministries of defence, defence industries and so on. This sector represents the institutional connection between security and the economy. In theory, at least, the demand for defence preparations is determined by overall security policy, while the supply depends on the general level of technology and the availability of resources. But the sector itself is not neutral. How it is organized, the resources it absorbs and the vested

interests it generates also shape both perception of security and the direction of economic development (Kaldor et Schmöder 1997: 2).

Partant de la prémisse que les tendances lourdes d'une époque (organisation de la production, nature de la menace perçue, etc.) façonnent les arrangements institutionnels, les auteures avancent qu'il est possible de lier efficacement les enjeux de sécurité et d'économie nationale à travers des études empiriques approfondies des transformations affectant le secteur de la défense d'un État. Elles constatent ainsi, à travers plusieurs études de cas, que la guerre froide a mené les institutions de la sécurité à jouer un rôle sans précédent à la fois dans les affaires courantes, la défense devenant un acteur majeur de la vie politique nationale dans les grandes puissances, et dans les enjeux économiques par le pouvoir d'achat qu'elles détenaient ainsi que par sa capacité à infléchir l'orientation du développement technologique de certains secteurs. L'étude des mutations qui ont affecté la défense entre 1990-2000 serait donc susceptible, selon Kaldor, de révéler la relation entre les nouvelles priorités en matière de sécurité et certains objectifs poursuivis sur les plans technologique et économique.

Plusieurs éléments sont à retenir de ce bref exposé. D'abord, les auteurs semblent avoir l'objectif commun, malgré des perspectives différentes, de rétablir les ponts entre l'analyse politique et l'analyse économique de la défense. Ils tendent ainsi à jeter un nouvel éclairage sur le rôle que cette activité des États en est venue à jouer tant sur les plans politiques qu'économiques. Ensuite, ils envoient le message que l'économie politique de la défense constitue un domaine de recherches riches et heuristiques dans la mesure où il est susceptible de mener à la formulation d'hypothèses alternatives aux explications plus classiques (celles fournies par les études stratégiques, par exemple) du comportement des États dans le champ de la défense et de la sécurité.

1.2.4 Le cadre d'analyse

L'élaboration d'un cadre pour décrire et analyser l'ajustement post-guerre froide de la défense de quatre États industrialisés pose inévitablement la question de l'articulation entre l'État et l'économie dans la défense. Comme l'a montré la première partie de ce chapitre¹², les préoccupations de nature plus économique, notamment l'impact de la décroissance des

¹² Voir les sections 1.1.3 et 1.1.4 du présent chapitre.

budgets militaires sur les économies locales et nationales, ou encore sur l'emploi, ont fait partie intégrante de la réflexion sur les stratégies d'adaptation aux côtés d'enjeux plus politico-stratégiques. Ils ont également fait l'objet de l'attention des décideurs, comme nous allons le voir dans les études de cas. Quelle est la part occupée par les dimensions économiques par rapport à celle accordée aux objectifs politiques dans les décisions prises dans les années 1990 ? Comment rendre compte simultanément de ces deux volets de l'activité militaire, qui, comme l'ont souligné plusieurs auteurs, sont étroitement liés dans le domaine de la défense ?

Deux défis se posent donc dans la confection d'un cadre d'analyse. D'abord, l'atteinte d'un équilibre entre les dimensions politiques et économiques des activités de défense au sein des études de cas. Ensuite, la conception d'un outil suffisamment souple pour être appliqué à plusieurs cas dont les réalités dans le domaine militaire sont variables et pour permettre leur comparaison. Selon nous, l'approche générale qui semble la plus apte à rendre compte de l'ensemble des facettes de l'ajustement des années 1990 est celle fournie par l'économie politique de la défense. Elle a l'avantage d'amalgamer les variables économiques et politiques au sein d'une seule et même approche appliquée à la défense nationale. Elle permet également d'opérationnaliser l'interface entre politique et économie qui est nécessaire, selon nous, à l'interprétation d'un problème tel que l'adaptation post-guerre froide.

Le cadre que nous entendons utiliser part du rôle de l'État et il s'appuie sur la prémisse que les choix politiques conditionnent les mutations (réponses) économiques et politiques dans le secteur de la défense. Ce fondement nous paraît tout à fait pertinent et valable compte tenu du rôle incontournable de l'État en tant que pourvoyeur, consommateur et entité chargée de la définition de la sécurité nationale, de ses objectifs et de ses moyens. En ciblant les institutions responsables de la défense (ministères de défense, forces armées, centres de recherche, etc.) et les principaux mécanismes par lesquels ces dernières interagissent avec l'industrie privée qui dessert leurs besoins (budgets, politiques d'acquisition, etc.), nous pensons qu'il est possible de réaliser les études de cas comparables, de rendre compte de l'interpénétration des enjeux politiques et économiques de la défense pour une période s'étalant sur une décennie et d'éclairer certaines conséquences des choix effectués.

1.3 L'ère post-guerre froide à la lumière de quatre expériences nationales : énoncé de l'hypothèse

L'État de la question présenté plus avant dans ce chapitre permet d'ores et déjà d'établir qu'au final, les analystes attribuent à un nombre limité d'éléments un rôle prépondérant dans les expériences d'adaptation post-guerre froide. En effet, lorsque que l'on compare l'examen préliminaire des documents et politiques gouvernementales ayant encadré les efforts d'adaptation dans les quatre pays de l'échantillon à la documentation consultée pour réaliser l'état de la question, les points de convergence s'avèrent nombreux, voire systématiques. Ceci indique, selon nous, la possibilité de l'existence d'un canevas commun aux démarches d'adaptation post-guerre froide des États sélectionnés.

Dans cette thèse, notre objectif premier est de vérifier l'existence de ce canevas ou modèle commun qui tendrait à montrer que les États sélectionnés ont suivi sensiblement le même parcours post-guerre froide en matière d'ajustement politico-économique de leur défense. Donc, l'hypothèse que nous posons est :

Il existerait un modèle d'adaptation post-guerre froide commun aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et à l'Australie en matière de défense.

Dans la mesure où le cadre d'analyse établit la primauté de l'État dans le champ de la défense, le modèle se manifesterait par les choix réalisés par ce dernier en vue d'ajuster les multiples composants de la défense nationale à la nouvelle lecture effectuée de l'environnement international suite à la disparition de l'Union soviétique et à une réorganisation des priorités. Étant donné les liens étroits construits depuis plusieurs décennies en matière de défense et de sécurité entre les quatre pays sélectionnés et l'importance que revêtent les liens bilatéraux établis dans ce domaine avec la superpuissance pour le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie, l'existence d'un modèle commun serait également susceptible de révéler l'influence de l'expérience américaine sur les démarches d'adaptation des trois autres États. En effet, il n'est pas farfelu d'envisager que les choix effectués par Washington en matière d'ajustement aient pu peser sur ceux réalisés par ces pays qui comptent parmi ses plus proches alliés.

1.4 La validation de l'hypothèse : les études de cas

Les études de cas qui seront présentées dans cette thèse ont pour objectif central de vérifier l'existence d'un modèle commun d'adaptation et dans cette optique, elles doivent remplir trois missions spécifiques : d'abord, opérationnaliser l'interface entre les volets politiques et économiques de l'ajustement de la défense pendant la période post-guerre froide; ensuite, permettre à l'auteure de traquer l'évolution des mesures mises en œuvre par les administrations de chaque pays sur une période s'échelonnant approximativement de 1989 à 2001 et enfin, rendre la comparaison des expériences entre elles possible pour valider ou invalider l'hypothèse.

Pour que les études de cas soient intelligibles, cohérentes et comparables, nous avons choisi de limiter notre examen à un nombre restreint d'éléments adéquatement définis et capables de rendre compte de manière exhaustive des démarches adoptées, tout en évitant l'uniformisation à outrance des expériences de chaque État. Huit variables nous semblent être les plus susceptibles d'éclairer les choix faits par les administrations : elles se situent à trois niveaux névralgiques du champ d'action de l'État soit le niveau politique, le niveau administratif et le niveau économique. Elles permettent également la recherche d'un certain équilibre entre les dimensions économiques et politiques de l'ajustement, un aspect important dans la perspective de démontrer l'existence d'un modèle.

Pour identifier ces variables, nous nous sommes basées sur la combinaison des thématiques dégagées lors de l'état de la question et de celles émergeant de l'examen préliminaire des documents de politiques des États concernés. Cela nous a permis d'identifier huit éléments centraux de l'adaptation qui ont tous fait l'objet de politiques d'ajustement précises formulées par les autorités politiques. Soulignons également que ces politiques étaient justifiées, au moment de leur introduction, par la nécessité de s'adapter à un nouveau contexte et à de nouveaux besoins en matière de sécurité.

ENCADRÉ 1.1 : LES HUIT ÉLÉMENTS DE L'ADAPTATION

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. politique de défense 2. ressource (les budgets) 3. effectifs |
|---|

4. infrastructures
5. acquisition
6. recherche et développement – innovation technologique
7. industrie
8. politiques d'accompagnement

Ces huit éléments nous permettent, d'abord, de systématiser les expériences individuelles des États répertoriés en les rapportant à un cadre commun, et ensuite, de donner une définition uniforme des composants traités dans le cadre de la thèse (Grawitz 1986). Ils devraient aussi conduire à l'élaboration d'une synthèse assez détaillée de chaque parcours pour livrer de l'information pertinente et intéressante, tout en étant suffisamment généraux pour que l'on puisse comparer entre elles les données recueillies (Mackie et Marsh 1995; Odell 2000; Yin 2003). Ces éléments ont ainsi l'avantage supplémentaire de permettre la prise en compte des différences nationales qui peuvent « colorer » la démarche des États en matière de défense.

Les choix réalisés par les États au sein de chacun des éléments sur l'ensemble de la décennie post-guerre froide constituent ainsi le modèle d'adaptation de notre hypothèse. Nous devons préciser ici que les limites de la phase post-guerre froide ne sont pas fixées de manière contraignante pour deux raisons principales. La première est que dans deux des quatre États de notre échantillon (États-Unis et Royaume-Uni), le processus de décroissance des budgets militaires est antérieur à 1989, phénomène qui devra être pris en considération dans les études de cas. La seconde est que dans plusieurs instances, un retour en arrière devra être effectué pour bien saisir la teneur de certaines politiques élaborées après 1989. Le domaine de la défense est en effet en constante évolution et certaines des décisions prises au lendemain de la chute du mur de Berlin ont été tributaires de choix effectués auparavant.

1.5 Méthode

Pour la réalisation des objectifs de recherche de cette thèse, il importe de prendre en considération à la fois les dimensions économiques et politiques de l'ajustement. Cette approche bidimensionnelle permettra, nous l'espérons, de mettre en lumière l'interpénétration ainsi que l'influence mutuelle des deux aspects fondamentaux du processus d'ajustement. D'un point de vue méthodologique, cela signifie que, pour chacun des pays retenus, les

études cas devront comprendre 1) une étude approfondie et détaillée des mesures mises en œuvre en vue d'adapter la défense et 2) un examen tout aussi minutieux de l'évolution des ressources allouées aux divers composants de la défense des États. Pour y parvenir, nous nous basons sur une recherche documentaire exhaustive et étoffée portant sur les éléments retenus pour la grille des études de cas et comprenant un important volet consacré à l'analyse statistique. Mentionnons que nous entendons compléter la recherche documentaire et l'analyse statistique par des informations collectées lors d'entrevues réalisées dans le cadre des programmes de recherche du GRIMS.

1.5.1 La recherche documentaire

La stratégie de recherche documentaire est structurée en fonction des éléments du modèle présenté plus haut. Largement inspirée de l'approche développée par le Groupe de recherche sur l'industrie militaire (GRIMS), elle s'appuie sur le recours le plus systématique possible aux documents de premières sources pour alimenter les études de cas. Nous entendons par « première source » les publications officielles produites par les gouvernements, que ce soit au niveau des bureaux de premiers ministres ou présidentiels ou à celui des ministères ou de certains de leurs composants, tels que les livres blancs sur la défense, les documents de révision stratégique et les évaluations des capacités industrielles militaires; les documents produits par les divers organes de surveillance tels que les vérificateurs généraux, les comités parlementaires; les analyses publiées par les organisations de recherche rattachés au gouvernement tels que le *Congressional Research Service* ou l'*Office of Technology Assessment* aux États-Unis, les *Research Papers* des bibliothèques parlementaires britannique, australienne et canadienne; les rapports de consultants commandés par les gouvernements qui ont été rendus public; les rapports de commissions parlementaires portant sur un aspect de l'adaptation. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, illustre la diversité des sources qui ont été considérées dans le cadre de l'élaboration des études de cas. Mentionnons également que toute la documentation officielle disponible étant rédigée en anglais et en français dans le cas canadien, la langue ne pose aucun problème pour traiter ces données.

Cette approche de la recherche documentaire nous paraît cohérente avec le cadre d'analyse qui privilégie un examen des choix réalisés par les gouvernements. Nous allons donc procéder à une dissection systématique, détaillée et approfondie des programmes et des

mesures gouvernementales identifiés comme étant en lien avec l'adaptation. Il s'agit ici de scruter attentivement les documents consultés afin de réaliser une synthèse des orientations préconisées et de cerner l'évolution des mesures retenues sur l'ensemble de la période pour chacune de ces rubriques.

Dans le cadre des études de cas, les documents de seconde source jouent aussi un rôle non négligeable. Trois types de sources servent à compléter l'information obtenue via les publications officielles, que ce soit pour mieux cerner le contexte de l'élaboration d'une politique ou pour en vérifier certains volets. Parmi les documents retenus on retrouve d'abord ceux provenant d'instituts de recherche reconnus pour la rigueur de leurs analyses, au premier chef le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), dont les annuaires constituent une autorité dans le domaine de la défense et de la sécurité. Ensuite, des périodiques réputés tels que *Défense and Security Analysis*, *Defence Studies*, *International Security*, *Foreign Policy*, *Jane's Defence Weekly*, *Aviation Week and Space Technology*, disponibles via des bases de données telles qu'*ABI Inform*, *Sage*, *Informaworld*, *Wiley Interscience*, *Economist Intelligence Unit*, etc. qui permettent de compléter certaines informations plus pointues notamment en ce qui concerne l'évolution des programmes majeurs d'armements, informations qui sont parfois difficiles à obtenir par les voies officielles. Enfin, les articles de périodiques scientifiques qui ont fait école dans le domaine sont utilisés afin de procéder à une discussion préliminaire servant essentiellement à cerner les pistes d'interprétation qui ont été proposées pour comprendre le cheminement post-guerre froide des États, particulièrement dans certaines rubriques de l'adaptation telles que les politiques de défense.

1.5.2 La recherche et l'analyse statistique

L'approche privilégiée pour la réalisation des études de cas nécessite de faire un travail de compilation de données budgétaires ou statistiques relatives aux activités de défense des États sélectionnés. En effet, les résultats de cet exercice permettront une illustration tangible de l'exposé. Comme pour la recherche documentaire, la collecte de données s'appuie d'abord et avant tout sur les documents de première source, soit essentiellement les budgets nationaux, les rapports annuels réalisés par les ministères de Défense et d'autres sources officielles comme les documents produits par les instituts nationaux de statistiques. Le travail effectué

sur ce plan cherche avant tout à identifier des tendances, des mesures d'amplitudes ainsi que les fluctuations au sein d'une analyse systématique et rétrospective des budgets et des dépenses militaires des États. Il sert à compléter l'examen des mesures d'adaptation mises en œuvre dans chacun des composants de la grille des études de cas en les mettant en lien avec les ressources consacrées aux activités de défense. Par exemple, l'examen de l'évolution des budgets alloués à la catégorie des achats est susceptible de révéler quelle a été l'ampleur des compressions effectuées dans cette catégorie, leur part dans la diminution globale du budget de défense et leur lien avec les décisions politiques telles que l'annulation de programmes majeurs importants.

Dans tous les États sélectionnés, les documents relatifs aux budgets et aux dépenses sont rendus publics, ce qui nous facilite grandement la tâche. Cependant, le niveau de détail qu'il est possible d'atteindre est variable d'un pays à l'autre. En effet, les États-Unis publient des documents budgétaires et financiers très complets effectuant des retours en arrière sur plusieurs décennies pour chacune des grandes rubriques budgétaires de la défense. Des documents de ce type n'existent pas vraiment pour les autres États à l'étude, ce qui nécessite le recours à certaines sources complémentaires, dont notamment, les compilations effectuées par le *Stockholm International Peace Research Institute* ainsi que par l'OCDE et l'OTAN.

Nous devons également faire certains choix dans le traitement des données budgétaires. D'abord, dans la mesure où nous privilégions les sources officielles, nous avons décidé d'afficher les données budgétaires dans la monnaie nationale. En effet, le fait de les convertir en une seule devise, l'américaine par exemple, soulève un ensemble de difficultés sur le plan méthodologique et pratique tels que l'usage des taux de change ou le pouvoir d'achat d'une monnaie¹³, des phénomènes qui peuvent induire une certaine distorsion et fausser l'analyse tendancielle pour un État. C'est la raison pour laquelle l'exercice de comparaison des données quantitatives s'appuie sur l'ampleur des variations exprimées en termes relatifs, c'est-à-dire en pourcentages.

¹³ Voir l'annuaire du SIPRI 2006 pour un exposé détaillé des problèmes méthodologiques représentés par l'usage de données converties en devises étrangères (Stalenheim, Fruchart *et al.* 2006).

Ensuite, pour que les chiffres soient intelligibles sur l'ensemble de la période étudiée, nous avons choisi d'exprimer les séries chronologiques en termes constants plutôt que courants, c'est-à-dire en les ramenant à une année de référence pour éliminer l'effet de l'inflation. Ce procédé permet une image plus actualisée de la valeur d'une donnée : 10 000 dollars canadiens de 1989 n'équivalent plus à cette somme en 2001, un phénomène qui doit être pris en considération lors de l'examen de séries chronologiques longues. Des données en termes constants sont disponibles dans les documents budgétaires américains pour des périodes allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui, mais nous avons dû procéder nous-mêmes à la conversion en dollars (can./aust.) ou livres constantes pour certaines catégories budgétaires canadiennes, australiennes et britanniques. Dans ces cas, nous avons utilisé les indices officiels fournis par les instituts nationaux de statistiques. Des précisions concernant la démarche dans le traitement des données seront apportées dans chacun des chapitres par souci d'exactitude et de rigueur.

1.5.3 Les enquêtes

Les résultats d'entrevues réalisées dans le cadre des travaux du GRIMS auprès d'officiels et de représentants de l'industrie font également partie des sources d'informations consultées pour réaliser les analyses. Au moins une quinzaine de programmes d'entrevues effectués entre 1992 et 1999 dans plus d'une dizaine de pays ont été conduits sous l'égide du GRIMS et constituent une source extrêmement précieuse de renseignements. Elles comportaient en effet plusieurs questions d'application générale concernant notamment, la perception de l'évolution du marché, l'efficacité de certaines politiques mises en œuvre, les conséquences des politiques implantées, etc. L'apport de ces entrevues consiste essentiellement à développer une analyse plus pointue et nuancée de l'étude documentaire. En ce sens, elles jouent un rôle complémentaire à la recherche documentaire et statistique.

1.6 Définition des concepts : les huit éléments de l'adaptation

La réalisation de cette thèse fait appel à un appareillage conceptuel assez imposant. La section suivante s'emploie à fournir quelques définitions des concepts utilisés tout en demeurant l'amorce d'un travail de clarification qui se poursuivra au sein de la thèse. C'est pourquoi nous avons axé nos définitions sur les huit éléments de la grille élaborée pour les études de cas.

La défense : dans son sens le plus général, le terme de défense renvoie aux activités de l'État visant à protéger le territoire national contre une agression extérieure. Cependant, cette très courte définition ne permet pas de bien saisir la complexité des phénomènes contemporains que recouvre la notion de défense. Le discours usuel révèle déjà une première difficulté puisque les termes de défense et de sécurité sont fréquemment utilisés comme des synonymes. Bien qu'inter reliées, les deux notions réfèrent pourtant à des dimensions divergentes. La sécurité est en effet un concept plus global qui inclut, notamment, des dimensions en lien avec l'économie, l'environnement voire même l'identité (Buzan, Waever *et al.* 1998). En fait, la défense n'est qu'un aspect de la sécurité parmi d'autres. Il s'agit toutefois d'un élément central (en attestent les budgets qui y sont consacrés) qui se trouve la plupart du temps être au cœur des politiques de sécurité nationale. On a également parfois tendance à limiter le concept de défense aux aspects strictement militaires. Sans qu'il s'agisse véritablement d'une erreur, il faut éviter une restriction hâtive de ce terme qui peut occulter ses importantes ramifications aux plans socio-économiques et politiques (emplois, industries, haute technologie...).

Dans le cadre de cette thèse, la défense nationale – comprise à la fois dans ses dimensions économiques et politiques - est définie par l'entremise des huit variables sélectionnées.

Politique de défense : de manière très générale, la politique de défense est un texte officiel qui énonce les grands principes devant guider l'organisation et la planification du dispositif de défense nationale et de ses principales composantes, conformément aux orientations préconisées par la stratégie de sécurité nationale (États-Unis), par le livre blanc (Canada) ou autres énoncés plus globaux de politique de sécurité et/ou de politique étrangère. Présentée par l'autorité civile chargée des affaires de la défense (secrétaire à la Défense, ministre de la Défense) la politique de défense indique comment les forces armées, les personnels civils, la base industrielle, etc., doivent œuvrer de concert pour assurer la sécurité de la nation contre des risques potentiels. Dans cette optique, elle repose sur une analyse des grandes tendances géopolitiques internationales et plus particulièrement sur une lecture des menaces extérieures ainsi sur une sélection des principaux moyens privilégiés pour les contrer.

Dans les pays répertoriés, plusieurs documents sont produits en rapport avec la politique de défense (par exemple les rapports annuels des ministères de défense, les documents de

planification interarmes, les révisions quadriennales aux États-Unis, ou les énoncés de politique étrangère et de sécurité), faisant état des progrès dans l'implantation des mesures préconisées ou encore décrivant la place accordée à l'outil militaire dans la conduite des affaires extérieures. Dans le cas qui nous occupe ici, ces documents seront également traités dans le cadre de la catégorie « politique de défense », car ils permettent, d'une part, de situer la défense dans le contexte national et d'autre part, ils cernent plus avant la teneur des mesures mises en œuvre pour rencontrer les objectifs énoncés dans les textes de politiques¹⁴.

Ressources : ce concept ramène essentiellement au budget accordé à la défense nationale, qui constitue l'ensemble des ressources financières que le ministère se voit accorder pour une année. Généralement, le budget de la défense est décomposé en grandes catégories ou fonctions telles que les personnels, les acquisitions, les infrastructures, l'opération et l'entretien, la recherche et le développement, etc. L'étude des tendances au sein de chacune de ces rubriques permet d'ailleurs des observations plus pointues et parfois révélatrices de certaines priorités gouvernementales.

Il convient ici de distinguer deux concepts voisins, soit celui de budget de la défense et celui de dépenses militaires, pour éviter toute confusion. Le premier désigne essentiellement le montant alloué par les autorités législatives pour les activités de la défense nationale sur une période donnée, généralement une année fiscale. La notion de dépenses militaires, quant à elle, fait référence à des sommes déjà versées. Par exemple, un budget de défense pourra comprendre, pour une année, le montant lié à l'achat de nouveaux équipements. Or, dans la mesure où il existe bien souvent des délais entre la décision de procéder à l'acquisition et la livraison des biens, le ministère de la Défense doit budgéter sur plusieurs années la somme qui lui a été attribuée spécifiquement pour cet achat. C'est ce qui explique les différences que l'on peut retrouver entre les chiffres des budgets et ceux des dépenses. C'est la raison pour laquelle il sera précisé, dans les études de cas, quelles données sont utilisées.

Effectifs : par effectifs, nous entendons tout le personnel militaire au sens strict, soit les forces armées et la réserve ainsi que les employés civils travaillant pour le compte du ministère de la Défense qu'ils soient ingénieurs ou secrétaires administratives. En ce sens,

¹⁴ Définition personnelle issue du traitement des politiques de défense des États.

nous reprenons la définition utilisée pour budgéter les sommes de la catégorie des personnels dans les budgets de défense nationaux.

Infrastructures : ce terme renvoie à l'ensemble des installations, édifices, bases militaires, baraquements, terrains de tir, terrains d'entraînement, aéroports, bureaux, laboratoires de recherche militaire publics, hangars, etc., bref tout espace physique occupé par la défense nationale, qu'elle en soit propriétaire ou locataire. Ces installations peuvent être localisées sur le territoire national, ou à l'extérieur des frontières selon les arrangements pris avec le pays hôte.

Politique d'acquisition : la politique d'acquisition consiste en un ensemble de procédures devant être appliquées lors des achats effectués par le ministère de la Défense. Elle varie d'un État à l'autre en fonction des règles générales appliquées à l'approvisionnement public (tels que le *Buy American Act* aux États-Unis par exemple). Dans la mesure où dans les pays étudiés, le ministère de la Défense est l'entité gouvernementale qui consomme le plus de biens manufacturés, la politique d'approvisionnement touchant les biens stratégiques et les équipements de haute technologie est susceptible de révéler comment les autorités perçoivent leurs relations avec leurs principaux fournisseurs. Ainsi, la politique d'acquisition constitue un point de jonction bien tangible entre l'industrie et l'institution de la défense.

Industrie de défense : campé à la jonction des dimensions économiques, politiques et technologiques de la défense et de la sécurité des États, la portée et les limites du concept industrie de défense sont difficiles à circonscrire. La frontière entre ce qui est civil et militaire est imprécise et aucune définition du terme ne fait l'unanimité à l'heure actuelle. Cette difficulté conceptuelle est accentuée par le fait que les travaux portant sur ce sujet sont, pour la très grande majorité, fondés sur des approches empiriques, plus précisément sur des études de cas. On cherche à mettre en évidence la trajectoire historique des firmes qui composent la *base industrielle de défense nationale*, c'est-à-dire des entreprises militaires localisées sur le territoire de l'État et formant un ensemble sur lequel s'appuie le ministère de la Défense, à éclairer et à préciser le rôle qu'elles jouent sur le plan de l'innovation technologique et à analyser la relation complexe et changeante qu'elles entretiennent avec l'État à titre de fournisseurs de biens stratégiques et en tant qu'outil de sa puissance industrielle. La

définition de ce qu'est l'industrie de défense aura donc tendance à varier à la fois d'un auteur à l'autre, et d'un pays à l'autre (Carroué 1993; Dunne 1995).

Déterminer qui fait partie de l'industrie militaire constitue déjà un exercice prêtant à controverse. D'un point de vue davantage axé sur une approche économique classique formulée en termes d'offre et de demande, l'industrie de défense désignerait l'ensemble des entreprises produisant des biens et des services destinés à un ministère de la Défense (Hooper et Waller 1993). D'un point de vue pratique, cette définition pose d'emblée un certain nombre de complications. En effet, pour répondre aux missions qui leur sont assignées par la politique de défense et de sécurité nationale, les forces armées doivent se procurer une foule de biens allant de l'avion de combat aux fruits et légumes consommés par les soldats. De ce point de vue, l'industrie de défense regrouperait aussi des compagnies dont les activités ne sont pas strictement militaires (Carroué 1993). Ce serait le cas, par exemple, de la division canadienne de Bell hélicoptère, dont certains modèles d'aéronefs sont appréciés tant des clients civils que militaires. Pour plusieurs analystes, cette façon de traiter l'industrie militaire comme une activité de production ordinaire dans l'économie nationale est erronée (Dunne 1995). Elle tend à escamoter l'importance particulière que cette industrie revêt pour les États depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans le cas de cette thèse, elle s'avère également moins pertinente, car les préoccupations qui ont émergé pendant la décennie post-guerre froide en lien avec l'industrie ne concernaient pas la totalité des fournisseurs, mais un noyau plus spécifique.

Une seconde interprétation s'intéresse davantage aux produits fabriqués par l'entreprise ou à leur application. On estime que si une firme vend de l'armement, elle fait partie de l'industrie de la défense. Or, cette variante entraîne immédiatement une question épineuse : qu'est-ce que l'armement ? En effet, si certains produits ont des fonctions purement militaires (munitions de gros calibres, ogives nucléaires, par exemple), d'autres, comme les satellites de surveillance ou encore les systèmes radars ne sont pas aussi faciles à catégoriser. D'ailleurs, l'emploi par les diverses armées de systèmes intégrant des technologies dites à « double application », c'est-à-dire pouvant également être utilisées pour des fins commerciales, est l'une des caractéristiques centrales de l'évolution du marché de l'armement depuis la fin de la guerre froide. Un indicateur néanmoins couramment utilisé par les analystes pour déterminer

qu'une entreprise fait partie ou non de l'industrie de défense est la portion de son chiffre d'affaires réalisée dans le marché de la défense (Grover 1999). À ce chapitre, il n'y a pas non plus de consensus parmi les auteurs. Certains suggèrent que l'entreprise doit tirer au moins la moitié de son revenu de contrats militaires. D'autres vont inclure dans leur liste des entreprises dont la part d'activités associée à la défense reste en deçà des 50 %, mais dont les activités dans le marché militaire demeurent stratégiques. Il serait en effet litigieux d'exclure Boeing de la liste des industries de défense même si à plusieurs occasions depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale les ventes civiles du groupe ont supplanté celles de la défense.

Dans le cadre de la thèse, nous représentons l'industrie de défense comme trois cercles concentriques, le plus petit étant constitué des maîtres d'œuvre et des principaux intégrateurs de systèmes, soit les firmes disposant des capacités technologiques *militaires* les plus avancées et/ou celles qui récoltent les contrats les plus importants en termes de valeur. Le cercle intermédiaire désigne les entreprises évoluant soit autour du ministère de la Défense, soit autour des maîtres d'œuvre à titre de principaux sous-traitants ou de fabricants de sous-systèmes majeurs. Le troisième cercle est formé du reste, soit les petits fournisseurs de biens qui ne revêtent pas d'intérêt stratégique pour le ministère, les deuxièmes et troisièmes sous-traitants, etc.

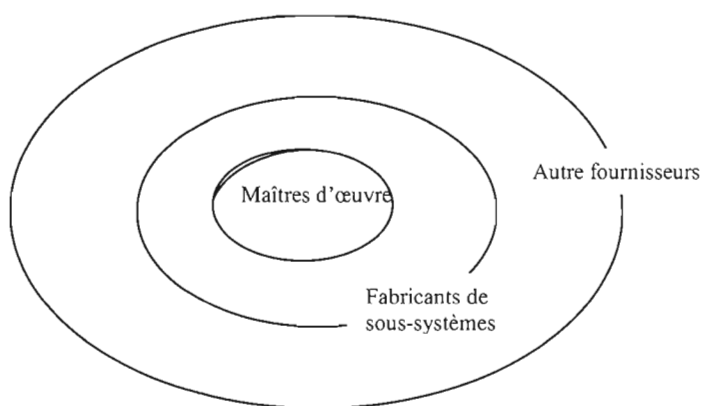


Figure 1.1 Représentation schématique de l'industrie de défense.

La position d'une firme au sein de chaque cercle n'est pas nécessairement immuable. Une entreprise peut agir comme maître d'œuvre d'un programme particulier et être simultanément sous-traitante pour un autre projet majeur. Pour les besoins de la thèse, nous nous

intéresserons plus spécifiquement aux maîtres d'œuvre et aux principaux sous-traitants, puisque les politiques vis-à-vis l'industrie s'adressaient principalement à ces firmes qui revêtent, aux yeux des autorités, un caractère stratégique.

Recherche et développement : La recherche et le développement dans le secteur de la défense regroupe l'ensemble des activités visant, d'une part, à concevoir a) de nouveaux systèmes et/ou équipements; b) de nouvelles technologies pouvant être intégrées à ces systèmes et/ou équipements; c) de nouveaux procédés de fabrication permettant un perfectionnement des standards de performance et/ou une amélioration des délais de production. Ces activités peuvent être conduites au sein des laboratoires nationaux de recherche, dans des universités ou dans l'entreprise privée sous forme de contrats.

Dans l'étude des documents traitant des activités de recherche et de développement, plusieurs termes connexes apparaissent et doivent être précisés. D'abord ceux de *spin-off* et de *spin-on* qui désignent essentiellement les échanges technologiques se faisant entre les univers civil et militaire. Lorsque ces derniers vont du militaire vers le civil, il s'agit de *spin-off*; à l'inverse, l'usage d'innovations civiles par la défense constitue du *spin-on*. Comme l'indique son nom, le concept de technologies à double application, quant à lui, désigne ces technologies qui dès leur conception, peuvent avoir des usages dans les marchés civils et militaires comme celles des secteurs des communications, par exemple.

Accompagnement : Cette catégorie comprend dans un premier temps, tous les programmes gouvernementaux adoptés et mis en œuvre pour aider les travailleurs mis à pied par les entreprises de défense suite à la décroissance des budgets à se trouver un nouvel emploi et, dans un second temps, les mesures préconisées pour appuyer l'industrie de défense en période de contraction de son marché, particulièrement les mesures sectorielles et celles d'aide à l'exportation. Pour se qualifier comme mesures d'accompagnement, ces programmes doivent avoir disposé de financement ou d'un soutien organisationnel ou logistique provenant du gouvernement.

Dans le cadre de cette thèse, nous avons exclu les programmes d'accompagnement élaborés par les entités sous-étatiques (provinces, états fédérés, par exemple), car ils ne correspondaient pas aux objectifs de la thèse et ils auraient inutilement alourdi un processus de recherche et de collecte de données déjà ambitieux.

CHAPITRE II

LES ÉTATS-UNIS

Figurant sans aucun doute parmi les cas les plus étudiés, celui des États-Unis apparaît particulièrement important tant par la teneur des politiques implantées que par leurs conséquences. En effet, pendant la décennie post-guerre froide, les autorités américaines ont procédé à une réorientation majeure de leur politique de défense et elles ont mis en œuvre une panoplie de programmes visant à repositionner, diversifier, réformer, restructurer, consolider, bref, à ajuster leur colossal appareil politico-administratif et industriel militaire à un nouvel environnement économique et politique. Le vaste mouvement d'adaptation ainsi déclenché a mené à une métamorphose du panorama politique et économique de la défense du pays, tant aux plans qualitatifs que quantitatifs. Mentionnons à titre d'exemple, le recentrage de la politique de défense sur une posture résolument hégémonique ainsi que la transformation des liens tissés durant la guerre froide entre les firmes stratégiques formant le cœur de la base industrielle et technologique militaire et le Pentagone (Bélanger et Hébert 2003; Markusen et Serfati 2000).

Ces mutations se sont inscrites dans un contexte politique intérieur semblable à celui prévalant dans l'ensemble des pays à l'étude dans cette thèse, à savoir l'imposition de mesures favorisant la reprise de la croissance économique ainsi que la réduction du déficit en comprimant les dépenses étatiques. Dans le cas américain, le portefeuille de la défense a été mis à contribution dans cette lutte pour la rationalisation des dépenses fédérales : il a vu ses allocations décroître de plus de 30 % entre 1989 et 1998 (Sköns, Allebeck *et al.* 1999). D'ailleurs, on peut observer que le budget militaire des États-Unis est en hausse depuis 1998, une reprise dopée en 2001 par les décisions prises suite à la destruction des tours du WTC.

Il semble évident que les choix qui ont été effectués en termes budgétaires, politiques et industriels pendant la période 1990-2000 ont permis de renouveler les assises de l'édifice militaro-industriel américain. Il semble tout aussi clair que ces décisions se sont articulées autour d'enjeux centraux et déterminants pour l'avenir de la défense et de la puissance militaire américaine, que ce soit le maintien d'une capacité nationale de production de biens militaires, la constance de l'effort de recherche et de développement technologique orienté vers le secteur de la défense et la révision des politiques de défense et de sécurité des États.

2.1. La politique de défense américaine post-guerre froide : quelle rupture, quelle continuité?

2.1.1 Le contexte historique : la domination de l'endiguement

Un consensus remarquable existe parmi les analystes quant au fait que la « grande stratégie » américaine qui aurait dominé la guerre froide peut être comprise à travers deux concepts, soit celui d'endiguement et celui de dissuasion. Le premier, qui provient de l'administration Truman, aurait façonné toute la pensée américaine en matière de politique extérieure et de défense, prenant des formes diverses, mais poursuivant toujours les mêmes objectifs : empêcher l'URSS de représenter une menace à la survie des États-Unis et de leurs alliés, et contenir ses ambitions expansionnistes (Lacquement Jr. 2000.; Snider 1995). Le second, la dissuasion, a conditionné l'ensemble de l'approche en matière de doctrine nucléaire et à mené à la recherche du maintien d'un équilibre des forces caractérisant également la période.

Le couple endiguement/dissuasion aurait eu pour principale conséquence de centrer la réflexion stratégique américaine sur la menace globale et omniprésente incarnée par l'Union soviétique, ainsi que sur les moyens à mettre en œuvre pour la contrer partout sur la planète. Parmi ceux-ci, on a taillé une place de choix à l'instrument militaire auquel on a confié une triple tâche : la dissuasion de toute attaque visant le territoire américain par l'établissement d'une force nucléaire imposante; le maintien d'un niveau de préparation élevé en Europe pour contrer une invasion terrestre conventionnelle pouvant provenir du Pacte de Varsovie et la recherche permanente d'une supériorité technologique pour contrebalancer le poids représenté par le nombre élevé de soldats servant dans l'armée rouge grâce à l'usage d'équipements sophistiqués (Kitfield 1998).

2.1.2 Le contexte immédiat : la doctrine Reagan

Pendant les années 1980, Ronald Reagan avait mis de l'avant une stratégie agressive visant explicitement la chute de l'Union soviétique¹⁵. Ce qu'on a appelé la « doctrine Reagan », reposait essentiellement sur deux piliers centraux soit, d'une part le soutien et le financement de groupes contre-révolutionnaires ou luttant contre l'influence soviétique dans leur pays et, d'autre part, une campagne d'usure qui visait à forcer l'URSS à s'impliquer au sein de combats régionaux coûteux et difficiles, contribuant à drainer les ressources de cette dernière et à l'affaiblir économiquement (États-Unis 1988a; Mathiak 2000).

Simultanément à sa politique de renversement de l'URSS, Reagan entendait restaurer la puissance militaire et l'image que la nation avait d'elle-même, des éléments apparemment malmenés par la débâcle vietnamienne (Stubbing 1985; Wirls 1992). En justifiant cette restauration par l'hypothèse que, pendant la décennie 1970, l'URSS aurait massivement investi dans ses forces armées pour faire basculer l'avantage militaire en sa faveur (États-Unis 1988; Wirls 1992), il a propulsé les dépenses militaires à des niveaux jamais atteints en période de paix relative, un phénomène qu'on a appelé le *Reagan Buildup* (274 milliards de dollars en 1987) (Gold 2002). En plus d'entraîner l'URSS dans une course aux armements onéreuse et essoufflante, les investissements massifs et rapides dans l'outil militaire auraient contribué à soutenir directement des entreprises évoluant au sein de secteurs de pointe de la défense tels que l'électronique, l'aéronautique et le naval, faisant ainsi office de politique industrielle (Wirls 1992). La période de contraction budgétaire subséquente n'en a été que plus difficile pour les entreprises devenues dépendantes de cette manne financière.

L'implication directe et indirecte des États-Unis dans plusieurs régions aux prises avec des troubles politiques (notamment le Nicaragua, l'Angola et l'Afghanistan) a eu des conséquences importantes sur les relations déjà difficiles entre le Congrès et la Présidence pour tout ce qui touche les questions de sécurité nationale. Plusieurs scandales (Irangate et Contras notamment) sont en effet venus miner la confiance des législateurs à l'endroit de

¹⁵ Les analystes sont partagés quant au fait qu'il s'agissait d'endiguement. Pour certains, il s'agissait simplement d'endiguement plus proactif alors que pour d'autres, la doctrine Reagan constituait une rupture avec ce qui s'était fait précédemment (Mathiak 2000).

l'administration dans la conduite des affaires extérieures¹⁶. C'est de ce contexte qu'est issue l'obligation pour la Maison blanche de produire un document présentant au Congrès les principales orientations en matière de politique de défense et de sécurité, la *National Security Strategy of the United States* (ou NSS), textes qui servent depuis à jauger l'évolution de la pensée et des desseins stratégiques du pays.

Engagés dans une course aux armements ainsi qu'une croissance des dépenses militaires qui allait atteindre son point culminant en 1987, force est de constater que les États-Unis étaient solidement ancrés dans une logique de confrontation à grande échelle pendant la dernière décennie de la guerre froide. Le texte de la *National Security Strategy* de 1988 témoigne adéquatement de cet état d'esprit de méfiance persistante et de lutte, même si elle annonce des réductions budgétaires au plan de la défense. Faisant référence aux réformes annoncées par Gorbatchev, Reagan estime que

We must remain sufficiently flexible to seize the initiative and explore positive shifts in Soviet policy which may strengthen U.S. security; but we must not delude ourselves into believing that the Soviet threat has yet been fundamentally altered, or that our vigilance can be reduced (États-Unis 1988a : 26).

Dans cette optique, le processus de remise en cause des postulats et des hypothèses sur lesquels reposait la sécurité du pays n'a pas coulé de source, loin s'en faut.

Face à la disparition de l'ennemi soviétique, le consensus suscité par la stratégie d'endiguement s'est rapidement étiolé, permettant à plusieurs idées et intérêts de se livrer bataille pour avoir une prise sur l'ordre du jour et sur les priorités gouvernementales. La scène politique intérieure a ainsi rapidement été témoin de débats houleux quant aux orientations à privilégier en termes de sécurité nationale (Roxborough 2002) et quant au niveau de dépenses requis dans un monde post-guerre froide (Pages 1999; Walker 1999).

La période 1990-2000 a été jalonnée de plusieurs exercices de formulation et de révision visant à ajuster le colossal dispositif de défense américain hérité de la confrontation Est-Ouest. Ces derniers ont été essentiellement incarnés par la publication de documents officiels présentant les nouvelles orientations privilégiées en matière de sécurité et de défense

¹⁶ Pour une discussion fouillée des cas d'interventions américaines dans le cadre de la doctrine Reagan voir Mathiak 2000.

nationale. Ces textes peuvent être globalement classés en deux grandes catégories. La première regroupe les énoncés généraux de politique de sécurité retrouvés sous le nom de *National Security Strategy of the United States* (ou NSS). Ce document contient plusieurs éléments cruciaux pour la compréhension de l'évolution de la défense américaine, dont une appréciation de l'environnement international, une définition de la menace ou des risques encourus par le pays, une énonciation des intérêts et des objectifs de la nation, et les moyens à déployer, dont les moyens militaires, pour garantir ou faciliter la rencontre de ces intérêts ou objectifs. Les NSS sont ainsi accompagnées de *National Military Strategy* (NMS) qui reprennent de manière plus détaillée les éléments en lien avec le volet défense annoncé dans les Stratégies de sécurité nationale.

La seconde catégorie comprend les revues organisationnelles et structurelles de la défense dont le but est plus précisément d'ajuster l'ensemble de l'appareil militaire en fonction des orientations exprimées dans les NSS et NMS. En principe, les indications et prescriptions de format fournies par les revues doivent servir à guider l'attribution des allocations budgétaires telles que les priorités en termes de modernisation, mais, comme nous le verrons, il peut arriver que ce soit l'inverse et que les contraintes financières aient un impact significatif sur la formulation des plans de restructuration.

Nous avons identifié trois grandes étapes qui paraissent significatives dans l'évolution de la politique de défense des États-Unis, et qui correspondent au lancement de trois réformes majeures de la politique de défense et de la structure des forces armées en vue de les amener à prendre une forme post-guerre froide. La première, allant approximativement de 1989 à 1993 concerne la volonté de voir émerger un nouvel ordre mondial; la seconde, de 1993 à 1997, représente le cœur de l'ajustement post-guerre froide américain lors du premier mandat de l'administration Clinton et la troisième, de 1997 à 2001, exprime davantage la volonté d'affermir la position hégémonique des États-Unis.

2.1.3 Le nouvel ordre mondial et l'émergence de la menace régionale : la National Security Strategy de 1991 et la Base Force Review

L'équipe républicaine de George Bush portée au pouvoir en 1988 fut la première chargée de la tâche épineuse de revoir et de corriger une politique de sécurité traditionnellement articulée autour d'une forme ou d'une autre d'endiguement, sur l'équilibre des forces et sur la

dissuasion. Ce que devait être la défense des États-Unis dans cette nouvelle ère n'a donc pas tardé à se manifester sous la forme de deux documents : la *National Security Strategy* présentée en août 1991 par le Président¹⁷ et la *Base Force Review* élaborée et implantée entre 1989 et 1992¹⁸. Il s'agissait des premières démarches cherchant explicitement, mais aussi très prudemment, à rendre compte des transformations de l'environnement géopolitique et à ajuster à la baisse un budget de défense qui avait perdu sa justification primordiale, l'existence d'un ennemi équivalent en force.

La NSS de 1991 offrait plusieurs lignes directrices devant guider le repositionnement des États-Unis dans le monde post-guerre froide. D'abord, on y décrivait un environnement international qui ne paraît pas forcément plus sûr que celui de l'époque de la confrontation Est-Ouest. Si l'existence d'une menace globale y était mise en doute, les sources de conflits et de dangers possibles semblaient se multiplier et devenir plus difficiles à identifier. Or dans un même temps, le mouvement de transition vers des économies de marché et vers la démocratie amorcé dans plusieurs États de l'ancien bloc de l'est et chez les Soviétiques permettait d'entrevoir l'émergence d'un nouvel ordre mondial¹⁹ fondé sur les valeurs libérales telles que la démocratie, le règlement pacifique des différends, le contrôle des armements et le respect des droits fondamentaux (États-Unis 1991a; Nye Jr 1992).

Ensuite, comme pour refléter cette ambiguïté, Bush mentionne dans sa NSS son intention d'atteindre et de préserver un certain équilibre entre l'adoption d'une définition élargie de la menace pour englober des phénomènes tels que le trafic de drogue et les désastres environnementaux, et le maintien de capacités tangibles pour faire face aux risques bien réels de conflits, comme l'aurait confirmé la guerre du Golfe (États-Unis 1991a). Pour y parvenir, le Président préconise une approche fondée sur la reconnaissance des intérêts et des objectifs fondamentaux poursuivis par les États-Unis qui sont « The survival of the United States as a

¹⁷ Par une pure coïncidence, les points dédiés spécifiquement à la défense avaient été révélés lors d'une conférence délivrée le 2 août 1990, le jour de l'invasion du Koweït par l'Irak (Larson, Orletsky *et al.* 2001).

¹⁸ La *Base Force Review* n'a pas été rendue publique et est plutôt parue sous forme d'annonces.

¹⁹ Pour plusieurs analystes, la rhétorique du nouvel ordre mondial aurait essentiellement servi à générer le soutien populaire et politique pour une intervention multilatérale au Koweït. Il semblerait qu'après la victoire de contre l'Irak le Président Bush (père) aurait été plus hésitant sur le sujet (voir Nye Jr. 1992).

free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure » (États-Unis 1991a : [3]).

En l'absence d'une menace clairement identifiée, et face à l'intervention dans le Golfe persique, le scénario de conflits régionaux initiés par une puissance locale cherchant à s'assurer le contrôle d'une région et pouvant remettre en cause la stabilité internationale et l'accès des Américains aux ressources énergétiques a pris le devant de la scène, sans pour autant être formellement utilisé comme canevas pour la planification militaire (Korb 1994; Lacquement Jr. 2000.; Larson, Orletsky *et al.* 2001). Cependant, la notion de conflit régional facilitait la vie des planificateurs et des politiciens au sens où elle permet l'établissement d'un plan précis d'organisation et d'emploi des forces.

In a world less driven by an immediate, massive threat to Europe or the danger of global war, the need to support a smaller but still crucial forward presence and to deal with regional contingencies – possibly even a limited, conventional threat to Europe – will shape how we organize, equip train, deploy and employ our active and reserve forces. We must also have the ability to reconstitute forces, if necessary, to counter any resurgent global threat (États-Unis 1991a : [30]).

Quatre « concepts stratégiques » devaient présider à la réorganisation de la défense impliquée par le glissement incomplet contenu dans la NSS d'une menace globale à une menace régionale. Dans un premier temps, on estime qu'il est judicieux de conserver une force nucléaire composée à la fois de missiles stratégiques et tactiques afin de maintenir une capacité de dissuasion. Dans un même souffle, on croit que le risque de prolifération de missiles balistiques justifie la création d'un système de protection contre les frappes limitées, mieux connu sous le nom de GPALS²⁰ (Center for Defense Information 2000; Larson, Orletsky *et al.* 2001).

Dans un second temps, on entend conserver une présence avancée (*forward presence*), envoyant ainsi le message aux alliés et aux partenaires que les États-Unis allaient respecter leurs engagements extérieurs et maintenir leurs forces dans certaines régions où leurs intérêts leur paraissaient particulièrement vitaux (États-Unis 1991a). Cependant, étant donné la diminution des risques de conflits dans certaines zones du globe et notamment en Europe, cette présence se verrait réduite et prendrait une forme moins permanente. Ce retrait partiel

²⁰ GPALS : Global Protection Against Limited Strikes.

des forces avancées ne devait toutefois pas nuire à la capacité des forces américaines d'intervenir rapidement dans une zone donnée. Le troisième concept stratégique concerne donc la réponse aux crises (*crisis response*), c'est-à-dire l'amélioration de la préparation et de la mobilité des forces localisées sur le territoire national, en vue d'un déploiement rapide et soutenu dans un, voire deux, conflits régionaux simultanés (Larson, Orletsky *et al.* 2001).

Le quatrième concept stratégique correspondait à l'inquiétude quant à une possible résurgence d'une menace globale de l'envergure de celle représentée par l'Union soviétique pendant la guerre froide. Face à cette éventualité peu probable, mais néanmoins réelle, les États-Unis souhaitaient préserver la capacité de reconstituer une force équivalente à celle de la guerre froide, tant au plan humain qu'au plan des équipements et de la supériorité technologique (États-Unis 1991a).

Cette dernière dimension fait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière. On y souligne le fait que le maintien de l'avance technologique militaire est crucial, voire incontournable, malgré les contraintes budgétaires imposées. Dans cette perspective, la recherche et le développement devront se concentrer sur des technologies novatrices, susceptibles de garantir l'avantage des États-Unis sur le champ de bataille.

We will, of course, have to decide which technologies we want to advance and how we will pursue them. Our focus should be on promising, high-leverage areas, especially those that play to our comparative advantages and exploit the weaknesses of potential adversaries, whoever or wherever they may be. Stealth, space-based systems, sensors, precision weapons, advanced training technologies all these proved themselves in the Gulf, yet when these programs (and others) were begun, no one foresaw their use against Iraq (États-Unis 1991a: [39]).

La NSS de 1991 s'avère donc être un exercice qui visait nettement une consolidation de la position américaine de défense. D'une part, elle présentait un monde encore menaçant, caractérisé par la volatilité et l'incertitude, ce qui justifiait une certaine réticence à remettre en cause de manière permanente la capacité tant de projection de la force que d'intervention globale. D'autre part, selon Colin Powell à l'époque chef de l'État-major interarmes, cette politique cherchait avant tout à préserver et à protéger le leadership et les intérêts américains dans un monde incertain (États-Unis 1993b).

2.1.4. L'amorce de la restructuration des forces

Ce nouveau monde exigeait d'ailleurs selon les républicains de Bush, une réduction de 25 % des forces ainsi que des compressions budgétaires de l'ordre de 10 % entre 1992 et 1995 (Larson, Orletsky *et al.* 2001). La fin de la guerre froide et la disparition de la menace soviétique avaient permis que les préoccupations intérieures liées à la santé des finances gouvernementales et à la croissance économique prennent progressivement le pas sur les questions de défense et de sécurité (Lacquement Jr. 2000). En conséquence, les demandes pour réduire le budget de la défense se sont faites de plus en plus pressantes dans un contexte dominé par les contraintes budgétaires, elles-mêmes accentuées par la loi Gramm-Rudman qui limitait le déficit budgétaire américain à 74 milliards de dollars. Cette législation autorisait en effet le Congrès à imposer des plafonds sur les dépenses discrétionnaires dont la moitié est habituellement destinée à la défense (Deger et Sen 1992; Sköns, Loose-Weintraub *et al.* 2000). Cependant, malgré la pacification tangible des rapports entre les deux superpuissances suite à l'arrivée de Gorbatchev à la barre de l'URSS, plusieurs acteurs influents au sein de l'administration Bush tels que Paul Wolfowitz et Richard Cheney alors secrétaire à la Défense, doutaient de la bonne foi du Secrétaire général et continuaient de craindre l'arsenal soviétique. Dans cette perspective, ils éprouvaient de fortes réticences à procéder à une restructuration vaste et irréversible de l'organisation et de la structure de la défense des États-Unis (Korb 2000; Lacquement Jr. 2000.).

C'est dans ce contexte de pressions contradictoires qu'a été conçue la *Base Force Review*. Celle-ci avait pour mission principale d'implanter au sein de l'appareil militaire les mesures nécessaires pour répondre aux nouvelles orientations préconisées par la NSS de 1991 en matière de défense et de stratégie, c'est-à-dire d'adapter les forces armées américaines à des opérations régionales. Elle se voulait être le minimum requis pour défendre les intérêts américains dans cette période chaotique. On y prévoyait essentiellement des réductions au plan du personnel professionnel et de la réserve, et, logiquement, de la structure des trois corps armés²¹. Néanmoins, les forces demeuraient organisées et opéraient essentiellement de

²¹ Même si le Corps des *Marines* est souvent traité comme un service indépendant, administrativement, il fait partie de la *Navy*.

la même manière que pendant la guerre froide avec un niveau de préparation élevé, tout en étant moins dispersées sur le globe (Korb 2000).

Colin Powell qui est largement considéré comme le père de la *Base Force*, aurait avant tout cherché à contrôler les pressions croissantes en vue de diminuer les allocations budgétaires à la défense (Lacquement Jr. 2000). La *Base Force* se voulait donc un exercice mesuré de réduction, pas une opération de restructuration. Il ne faut pas perdre de vue que malgré le brusque relâchement des tensions entre l'URSS et les États-Unis, au moment de l'élaboration de la *Base Force* l'Union soviétique existait encore et qu'elle continuait de dominer l'horizon sécuritaire des États-Unis. Par ailleurs, partant du postulat qu'elle se verrait confier un second mandat, l'équipe du Président Bush aurait commencé à réfléchir à une *Base Force II*. Les républicains se voyant toutefois refuser la Maison blanche au profit des démocrates de Clinton, les mesures prévues par la *Base Force Review* qui devaient s'échelonner jusqu'en 1997 ont été remplacées en 1993.

2.1.5 La Bottom-Up Review de 1993 et la National Security Strategy de 1994 : le cœur de l'ajustement?

Le second exercice d'envergure visant l'ajustement de la défense est né des efforts l'équipe Clinton pour répondre aux promesses de la campagne électorale lui ayant permis de succéder à George Bush à la présidence des États-Unis en 1992. En effet, celui qui allait occuper la Maison blanche pour deux mandats consécutifs avait proposé, pendant sa campagne électorale, un programme qui proposait de retrancher 127 milliards de dollars supplémentaires du futur budget de défense 1994-1998 soumis par son prédécesseur (Arnett et Kokoski 1993; Korb 1996). Ces compressions plus importantes que ce qui avait été anticipé, le double en fait de celles prévues par la *Base Force* de 1991, obligeaient à réviser les orientations, les structures et le mode de fonctionnement de l'appareil militaire américain.

La *Bottom-Up Review* (ou BUR pour les initiés), a été annoncée dès 1993 par le secrétaire à la Défense de l'époque Les Aspin, qui avait aussi été un des principaux critiques de la *Base Force*. Son objectif explicite était de restructurer l'appareil militaire américain en fonction d'une identification plus plausible et réaliste des dangers, des risques et des menaces propres à un environnement post-guerre froide (Aspin cité dans Gunzinger 1996). En effet, Aspin estimait que la *National Security Strategy* de 1991 et la *Base Force Review* n'avaient pas été

élaborées sur la base d'une évaluation claire et précise du contexte d'après-guerre froide ainsi que des intérêts nationaux que le peuple américain était prêt à défendre par le biais de la force militaire (Gunzinger 1996).

Cependant, pour plusieurs analystes, la BUR était davantage commandée par la nécessité de s'ajuster à des compressions budgétaires majeures induites par la promesse électorale de réduire le déficit de moitié pendant le premier mandat des démocrates, plutôt que par la nécessité de restructurer de fond en comble l'appareil militaire (Snider et Kelly 1996). En effet, la BUR est parue avant la NSS qui doit - théoriquement - en guider les principales orientations, ce qui peut paraître un peu contradictoire. Mais à ce moment, les questions de politique intérieure et particulièrement de croissance économique sur lesquelles s'était jouée la campagne présidentielle se situaient définitivement au haut de la liste des priorités de l'administration. Les problématiques de défense étaient ainsi devenues plus secondaires par rapport à l'importance qu'on leur accordait pendant la guerre froide (Lacquement Jr. 2000).

La BUR contient cependant quelques éléments qui préfigurent le contenu de la NSS qui paraîtra un an plus tard. On mentionne que les buts fondamentaux de la défense demeurent les mêmes malgré les bouleversements survenus dans l'environnement international : protéger la vie des citoyens américains aux États-Unis et dans le reste du monde; maintenir la liberté politique et l'indépendance du pays; pourvoir au bien-être et à la prospérité de la nation et de son peuple (États-Unis 1993c). On souhaite ainsi l'instauration d'une stratégie « d'engagement, de prévention et de partenariat », militant pour une implication soutenue des États-Unis dans les affaires internationales, une idée qui sera beaucoup plus approfondie dans la Stratégie de sécurité nationale de Clinton.

Les auteurs de la BUR ont choisi de ne pas avoir recours au terme de menace pour aider à clarifier la situation de la sécurité nationale américaine. Il y est plutôt question de nouveaux dangers tels la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques (regroupé plus tard sous le nom *d'armes de destruction massive*); l'agression par une puissance régionale majeure ou la manifestation de conflits ethniques ou religieux; l'échec potentiel des réformes démocratiques dans l'ancienne Union soviétique. En dernier lieu, la seule véritable nouveauté dans l'identification des périls susceptibles d'inquiéter la superpuissance, on mentionne

l'échec possible de la construction d'une économie américaine forte et en croissance (États-Unis 1993c).

La BUR est également le premier document officiel qui a explicitement formulé la nécessité d'une force militaire apte à faire face sans l'aide des alliés, si besoin était, à un scénario fondé sur deux guerres régionales quasi simultanées. Pour les besoins de la planification militaire, les États mis en scène étaient à ce moment l'Irak et la Corée du nord. On allait retrouver tel quel ce standard des deux MRC (pour *major regional conflicts*) dans la *National Security Strategy* de 1995 (Bischak 1999).

Therefore, it is prudent for the United States to maintain sufficient military power to be able to win two major regional conflicts that occur almost simultaneously (États-Unis 1993c: [11]).

At the President's direction, the Pentagon conducted the Bottom Up Review and the Nuclear Posture Review, assessing what defense forces and capabilities our national needs for this new security era. The Administration's defense strategy, which requires U.S. forces to be able to deter and if necessary defeat aggression in concert with regional allies in two nearly simultaneous major regional conflicts, has proved realistic (États-Unis 1995: 3).

La BUR met donc de l'avant quatre grands objectifs stratégiques. 1) la capacité de réagir en cas de deux crises régionales presque simultanées pour rassurer les alliés et défendre les intérêts nationaux à l'étranger; 2) la présence à l'étranger; 3) la participation à des interventions de maintien de la paix, de renforcement de la paix ou les opérations militaires autres que la guerre et 4) la dissuasion d'une attaque potentielle à l'endroit des États-Unis avec des armes de destruction massives (États-Unis 1993c).

Les orientations préconisées par la BUR favorisent le maintien de forces armées prêtes à se battre et à faire face à un large éventail d'interventions possibles allant du secours humanitaire à l'implication au sein de deux guerres régionales d'envergure (États-Unis 1993c). De plus, les auteurs du document insistent eux aussi, à l'instar de leurs prédécesseurs, sur la nécessité de préserver la supériorité technologique des armes et des équipements pour garantir l'efficacité et la suprématie des forces américaines dans toutes les éventualités prescrites (États-Unis 1993c).

La tentative de « grande stratégie » de Clinton

Publié en 1995, le document intitulé *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* explorait plus avant une « grande stratégie » qui avait été spécifiquement conçue pour remplacer l'endiguement. La première NSS de Clinton cherchait donc, en quelque sorte, à provoquer la création d'un consensus national sur le rôle que les États-Unis devaient tenir dans le monde, consensus qui aurait sans doute facilité la mise en œuvre de compressions et de restructurations substantielles dans la défense.

L'équipe de Clinton y préconisait une approche fondée sur une participation active du pays dans les efforts de transition vers la démocratie et surtout vers le capitalisme des États de l'ancienne Union soviétique (*enlargement*) et sur un engagement à assumer ses responsabilités de superpuissance en intervenant de manière sélective dans les zones de conflits pour assurer la stabilité (*engagement*) (États-Unis 1995) (Woodworth 2004). Ces éléments étaient présentés comme essentiels à l'atteinte d'un autre objectif central à la sécurité nationale, la croissance économique et la prospérité.

Our national security strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper (États-Unis 1995: 2).

A central goal of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts both at home and abroad. Our economic and security interests are increasingly inseparable. Our prosperity at home depends on engaging actively abroad (États-Unis 1995: 19).

En situant la prospérité économique comme un élément de sécurité nationale, la politique de lutte contre le déficit mise en œuvre pendant le premier mandat de Clinton devenait un instrument visant à renforcer la sécurité des États-Unis et non à l'affaiblir. Indirectement, le message était que les réductions dans les sommes destinées à la défense du pays concouraient à l'atteinte de l'objectif de prospérité, donc à la sécurité, car elles contribuaient au rétablissement de la santé économique du pays. Ceci étant dit, on maintenait la puissance militaire comme élément clé de cette stratégie, un aspect d'autant plus nécessaire qu'on réitérait la pertinence du scénario des conflits régionaux comme fondement de la planification militaire du pays.

La stratégie d'engagement et d'élargissement ne semble pas avoir été véritablement capable de créer le consensus espéré. L'ampleur des compressions budgétaires qui accompagnaient la *Bottom-up Review*, combinée à une stratégie militaire axée sur le maintien de la puissance ont en effet suscité de très nombreuses réactions sur la scène politique américaine, dont la plupart étaient centrées soit sur un hypothétique fossé entre les « fins et les moyens » (Krepinevich Jr 1993-1994), soit sur le fait que les réformes n'allaient pas assez loin (Korb 2000). Mentionnons également que la stratégie d'élargissement, pour plusieurs auteurs et acteurs de la scène internationale, était perçue comme une stratégie cherchant à légitimer l'imposition des valeurs et des priorités de l'hégémon partout sur le globe, une situation qui pouvait générer méfiance et conflits (Woodworth 2004). En fait, selon Korb, les documents de stratégie et de réforme du premier terme de Clinton n'auraient finalement fait que des mécontents à la fois chez les conservateurs et chez les libéraux (Woodworth 2004).

Une certaine continuité dans les choix effectués par les deux administrations peut être observée. En effet, on constate la reprise et la formalisation du scénario des deux conflits régionaux. On observe également le maintien de troupes à l'étranger (*overseas presence*) - en quantité réduite - une dimension traditionnelle de la politique de défense d'une puissance ayant contracté de multiples engagements et alliances partout sur le globe. Cette présence devait également servir à améliorer la capacité de répondre rapidement en cas de crise (États-Unis 1993c). Des différences notoires doivent cependant être soulignées. La BUR, malgré les nombreuses critiques qu'elle a générées, est considérée comme étant le premier exercice visant explicitement à faire passer la défense américaine dans l'ère post-guerre froide (Davis 1996; Snider 1995). Qu'elle y soit parvenue ou pas reste toutefois ouvert au débat.

De plus, alors que la *Base Force* tentait de rendre compte du caractère indéterminé des dangers auxquels les États-Unis feraient face à l'avenir par le biais d'une « stratégie basée sur les capacités » (*capabilities-based strategy*), la BUR était élaborée à partir d'une identification claire et précise de la menace (*threat-based strategy*). Aspin était en effet intimement convaincu que le processus d'ajustement du format des forces devait s'appuyer sur un scénario crédible et bien circonscrit ainsi que sur une méthodologie rigoureuse pour éviter d'ouvrir la porte à toutes sortes de demandes et de pressions provenant d'intérêts

particuliers et pouvant hypothéquer la position américaine de défense et de sécurité de l'avenir (Lacquement Jr. 2000).

Autre élément à souligner, la BUR abandonnait la capacité de reconstitution comme concept stratégique, signe qu'on jugeait que la menace pouvant émaner de l'ancienne Union soviétique s'estompait. Suite aux importants efforts entrepris en vue de limiter les armements conventionnels en Europe par le biais du traité CFE et aux discussions prometteuses entourant la mise en œuvre d'un régime bilatéral de réduction des armements stratégiques (START 1 et 2), les autorités semblaient avoir jugé que les risques d'une attaque massive pour laquelle le principe de reconstitution était prévu étaient minimales (États-Unis 1995a; États-Unis 1995g). Par ailleurs, la mise au rencart du principe de reconstitution permettait concrètement à l'administration d'annuler certains programmes dont la conception datait d'avant la fin de la guerre froide²².

De manière plus originale, on a introduit la récession comme risque à la sécurité nationale et ce, au sein d'un document militaire. Walker (1999) rapporte en effet que le Président Clinton aurait été très clair quant au fait que l'incapacité à remettre l'économie des États-Unis sur les rails de la croissance économique constituait un véritable danger et que les « ressources libérées par la fin de la guerre froide devaient servir à la maison » (Clinton cité dans Walker 1999). Cette phrase reflète adéquatement l'agenda politique de Clinton dominé par des considérations politiques et économiques intérieures qui allaient servir à justifier les compressions budgétaires accompagnant la BUR.

2.1.6. La Quadrennial Defense Review et la NSS de 1997 : l'affirmation de la politique hégémonique?

En 1996, un contexte de réélection caractérisé par la persistance des contraintes budgétaires, par la faiblesse du Président Clinton sur les questions de défense alors qu'il était confronté à un Congrès majoritairement républicain depuis 1994, et par les nombreuses critiques suscitées par la BUR, a conduit l'administration à émettre la promesse d'une nouvelle révision de la politique de défense. Deux documents centraux sont issus de cet engagement,

²² Par exemple, l'équipe de Clinton a mis un terme au développement d'un petit missile balistique et d'un projectile d'artillerie nucléaire et a aussi réduit la quantité déployée de la nouvelle génération de missiles de croisière (États-Unis 1995a)

soit la *National Security Strategy for a New Century* et la *Quadrennial Defense Review* (QDR), tous deux parus en 1997. La réalisation d'une revue de défense aux quatre ans produite par le département de la Défense, est d'ailleurs devenue une obligation en 1997 suite à un amendement à la loi des finances de la même année obligeant l'organisme à rendre des comptes sur sa politique et ses orientations tous les quatre ans (Vilboux 2002). À notre avis, ces textes marquent une évolution rapide et significative dans le cheminement post-guerre froide de la défense américaine.

La NSS de 1997 : une politique qui cherche à consolider et à étendre le leadership américain

La plupart des idées centrales émises par la NSS de 1994 sont reprises dans celle de 1997, mais apparaissent réorganisées, plus claires et plus fermes dans leur énonciation. Une seule exception, la notion d'élargissement qui bien que toujours présente est moins centrale. Les menaces aux intérêts et à la sécurité de la nation américaine sont groupées sous trois grandes catégories. Premièrement, les menaces régionales ou « stato-centrées », c'est-à-dire provenant d'États susceptibles de s'attaquer à leurs voisins (*rogues*), ou encore de ces États ratés (*failed*) qui peuvent déstabiliser une région entière où les États-Unis estiment avoir des intérêts vitaux. Deuxièmement, les menaces transnationales, telles que le terrorisme ou le crime organisé et troisièmement, les menaces issues des ADM et de leur prolifération (États-Unis 1997).

La position défendue par l'administration pour faire face à ces risques diversifiés consiste en une stratégie ambitieuse d'engagement où les intérêts des États-Unis sont adéquatement protégés par la prise en charge du leadership dans les affaires mondiales.

These observations make our strategic approach clear. First, we must be prepared and willing to use all appropriate instruments of national power to influence the actions of other states and non-state actors. Second, we must have the demonstrated will and capabilities to continue to exert global leadership and remain the preferred security partner for the community of states that share our interests. In short, American leadership and engagement in the world are vital for our security, and the world is a safer place as a result (États-Unis 1997: [6])

Cette stratégie visant ouvertement à endosser le leadership dans les relations internationales comporte en fait trois volets distincts : le façonnage ou le modelage de l'environnement international (*shape*); la capacité de répondre aux crises (*respond*); la préparation immédiate

aux défis futurs (*prepare*) (États-Unis 1997g). Chacun de ces volets met à contribution l'instrument militaire dans une large mesure pour lui venir en appui.

La QDR de 1997 : une structure des forces pour une stratégie résolument hégémonique

Sous plusieurs aspects, la QDR est plus détaillée que le document précédent et plus révélatrice des intentions et des orientations de l'administration en matière de défense et de sécurité. La partie sur l'environnement global pousse plus loin la réflexion sur les dangers pesant sur le pays. Si on insiste encore sur les menaces régionales, et sur celles liées à la prolifération des ADM et de leurs technologies, on mentionne également que la domination des États-Unis au plan militaire conventionnel pourrait inciter certains acteurs à user de méthodes dites « asymétriques » pour attaquer les intérêts américains. Ces méthodes consistent en fait à délibérément exploiter les vulnérabilités des États-Unis, par exemple leur dépendance à l'endroit des moyens de communication commerciaux, du pétrole ou la faiblesse des réseaux informatiques, pour arriver à leurs fins, quelles qu'elles soient. Selon la QDR, la défense doit commencer sans tarder à prendre en compte ces nouveaux défis et à réfléchir à de nouveaux moyens à déployer pour y faire face (États-Unis 1997i).

La défense doit également contribuer aux trois volets de la sécurité nationale. Premièrement, elle doit soutenir le « modelage » (*shape*) de l'environnement international en faisant la promotion de la stabilité régionale, en réduisant les risques de conflits et en dissuadant la moindre tentative de déstabilisation. L'arsenal nucléaire, la présence des troupes à l'étranger et le renforcement des alliances font partie des instruments sollicités pour atteindre ce but (États-Unis 1997i). Deuxièmement, elle doit participer au volet « réponse » (*respond*) en maintenant des capacités pour faire face à tout le spectre de crises possibles. Cette approche suppose que les États-Unis doivent continuer de disposer de tous les outils nécessaires (*full-spectrum force*) pour être en mesure de rencontrer seuls une large gamme d'interventions, que ce soit l'implication au sein de mission de basse intensité comme la surveillance de zones d'exclusion aérienne ou l'engagement au sein de deux théâtres de guerres majeures.

La défense américaine doit s'efforcer de supporter le troisième volet de la stratégie de sécurité nationale en tâchant de créer les conditions nécessaires pour transformer graduellement les forces en vue de les préparer pour les défis futurs (*prepare*). On identifie en effet comme principal problème et tâche à accomplir pour les prochaines années, l'atteinte

d'un équilibre délicat entre le maintien de capacités et de structures pour les missions à entreprendre à court terme, ainsi que le processus de transformation qu'on doit amorcer dès aujourd'hui pour faire face aux défis d'un futur incertain.

The fundamental challenge confronting the Department of Defense is simple, but daunting. Our armed forces must meet the demands of a dangerous world by shaping and responding throughout the period from 1997 to 2015. To do so, we must meet our requirements to shape and respond in the near term, while at the same time²³ we must transform U.S. combat capabilities and support structures to be able to shape and respond effectively in the face of future challenges.

To meet this challenge, we must prepare now to meet the challenges of an unpredictable future. As we move into the next century, it is imperative that the United States maintain its military superiority in the face of evolving as well as discontinuous threats and challenges (États-Unis 1997i: [17]).

Cet aspect de la politique de défense interpelle une gamme assez large d'éléments. On doit poursuivre un vaste effort de modernisation afin de préserver l'avance technologique dont dépendent la supériorité et la crédibilité américaine; exploiter la révolution dans les affaires militaires (RAM) et particulièrement les nouveaux systèmes de pointe en collecte de renseignements et communications; réformer les processus d'acquisition; mettre en œuvre des « polices d'assurance » pour l'avenir dans l'éventualité de l'émergence de menaces non anticipées. L'implantation de mesures pour faire face aux nouveaux « défis asymétriques » décrits au début du texte se retrouve également sous cette rubrique. En clair, pour reprendre les termes de Vilboux (2002), il faut conserver le maximum de capacités possibles car on ne sait pas encore à quoi elles pourraient éventuellement servir.

La QDR de 1997 annonçait que l'ère des réductions de dépenses militaires était terminée. D'une part, il y est clairement indiqué qu'à partir de l'exercice de 1998, Clinton entendait faire adopter des budgets plus stables et redresser la situation au plan des acquisitions en promettant d'en augmenter les ressources à 60 milliards de dollars pour 2001 (États-Unis 1997i). D'autre part, les éléments mis de l'avant par la NSS et surtout par la QDR appelaient nécessairement une augmentation des fonds alloués aux achats pour moderniser les systèmes en place et pour se procurer la prochaine génération de systèmes d'armement (Lacquement Jr. 2000).

²³ Souligné dans le texte.

On peut également noter que l'adoption d'une lecture de la menace plus fluide et insaisissable et donc impossible à délimiter formellement a favorisé l'adoption plus ou moins explicite d'une planification et une programmation militaire basée sur le maintien de capacités diversifiées (*capabilities-based planning*) pour faire face à l'imprévu. Cette approche a servi à justifier l'augmentation des efforts entrepris pour développer les technologies de la RAM, un concept omniprésent au sein de la QDR. La NSS et la QDR de 1997 ont conclu l'ère Clinton, les démocrates ayant perdu la présidence lors de l'élection de l'an 2000.

2.1.7. La QDR de 2001 : la lutte au terrorisme en perspective

Même si elle n'est pas comprise dans la période étudiée dans le cadre de cette thèse, il semble important ici de discuter des principales orientations préconisées par la QDR de 2001, formulée sous l'égide de l'administration du républicain George W. Bush, arrivée à la barre de la présidence américaine en 2000 après une élection marquée par la controverse. Les événements bien connus de septembre 2001 ont en effet donné l'impression d'une rupture majeure entre la politique de défense de Clinton et celle de Bush, une perception partiellement faussée par ces éléments de conjoncture tout à fait dramatiques qui ont brusquement attiré l'attention sur les développements de la pensée sécuritaire et de défense américaine.

Selon nous, l'étude des documents officiels montre que plusieurs idées qui étaient présentées avec beaucoup de force dans la revue de défense de 2001 (QDR) (États-Unis 2001b) étaient déjà présentes dans la QDR de 1997. Dans cette perspective, la politique de défense de l'équipe de Bush ne représentait pas une coupure en tout point avec ce qui s'était fait précédemment, mais tendait plutôt à montrer que la démarche de l'administration de Clinton a en quelque sorte posé certaines des bases requises pour rendre l'approche de George W. Bush possible.

Parue moins de trois semaines après les attentats sur le WTC de New York, la QDR de 2001 propose sept principes stratégiques que l'on jugeait interreliés et qui devaient servir à rencontrer les objectifs suivants de la politique de défense : la dissuasion de toute menace et de toute compétition militaire avec les États-Unis et la capacité d'agir de manière déterminante en cas d'échec de la dissuasion. Parmi ces principes, on retrouvait plusieurs thèmes exploités dans la QDR de 1997. En premier lieu, la gestion des risques (*Managing*

Risks) était comprise comme étant la gouverne des tensions entre les défis futurs et les dangers actuels. Pour les décideurs, ce tiraillement constant entre les préoccupations présentes et les scénarii des menaces de l'avenir faisait courir au pays le risque de ne pas être adéquatement outillé pour aucun des cas de figure, présent ou futur. Même si les termes sont différents, le contenu de ce principe ressemble fortement au *prepare* de la QDR de 1997.

DoD must prepare for future challenges over time, while meeting extant threats at any given time. This tension between preparations for the future and the demands of the present requires the United States to balance the risks associated with each (États-Unis 2001b: 13).

En second lieu, on préconisait l'emploi d'une approche de la défense entièrement basée sur les capacités (*A Capabilities-Based Approach*). On insistait sur le fait que les États-Unis ne pouvaient pas savoir de manière absolument certaine quelle nation, ou quelle combinaison de nations, ou quel acteur non étatique poserait une menace au pays ou à ses alliés dans les décennies à venir. Dans cette optique, il devenait primordial d'anticiper la façon dont l'ennemi tenterait de menacer ou de contraindre les États-unis ou un de ses partenaires privilégiés.

Comme son nom l'indique, l'approche par capacités était centrée sur les capacités à développer et à se procurer pour faire face efficacement à la multitude de moyens qu'un ennemi potentiel indéterminé pourrait déployer contre les intérêts américains plutôt que sur l'identité de l'ennemi ou l'endroit où une attaque pourrait se produire (États-Unis 2001b). La QDR de 2001 allait jusqu'à affirmer que l'adoption d'un modèle fondé sur les moyens constituait un changement paradigmatique dans la planification militaire (États-Unis 2001b). Il est vrai, comme le mentionne Gouré, que la planification basée sur les capacités signifiait davantage qu'une simple amélioration des moyens militaires existants. Elle impliquait un changement qualitatif de la stratégie américaine pour qu'elle rencontre plus adéquatement le caractère désormais asymétrique de la menace (Gouré 2002).

No single force element can dominate a capabilities-driven force structure. Indeed, the central goal of a capabilities-driven approach is to broaden the array of forces in the U.S. military thereby expanding the range of options available to decision makers and military planners (Gouré 2002 : 15).

L'examen de la revue de 1997 montre néanmoins que le passage à un modèle basé sur les capacités était déjà bien entamé avant l'arrivée des républicains à la Maison blanche.

En dernier lieu, on soulignait que le cœur de la nouvelle approche stratégique proposée par les républicains consistait en une transformation des forces ainsi que de l'ensemble de l'établissement militaire américain. Sans cette transformation, l'armée courrait le risque de ne pas être en mesure de répondre aux défis de l'avenir. Toutefois, « It would be imprudent to transform the entire force all at once. A balance must be struck between the need to meet current threats while transforming the force over time » (États-Unis 2001b : 1).

On peut donc observer que plusieurs éléments de contenu importants des documents de l'ère Clinton ont survécu au changement d'administration et se sont retrouvés sous une forme plus détaillée et plus poussée dans le premier énoncé de politique des républicains. Ce constat tend à atténuer l'impression de cassure et amène à s'interroger sur la part attribuable à la gestion des démocrates dans l'orientation actuelle de la politique de défense et de sécurité des États-Unis.

2.1.8. Quelques mots sur l'évolution du volet nucléaire de la politique de défense américaine

Le déroulement de la guerre froide, notamment l'application de l'équilibre des forces stratégiques et de la dissuasion, a contribué à conférer à l'arme nucléaire un statut particulier dans la défense des grandes puissances. La politique nucléaire est d'ailleurs souvent traitée distinctement par ces dernières et c'est pourquoi il convient d'en jauger rapidement l'évolution qui demeure plus tributaire d'autres préoccupations.

Pendant la guerre froide, la dimension nucléaire constituait la clé de voûte de la protection du territoire américain, incarnant en quelque sorte le rempart ultime de la sécurité nationale. Le dispositif de dissuasion nucléaire mis en place par les autorités américaines lors du conflit qui opposait le pays à l'Union soviétique reposait essentiellement sur trois piliers : les missiles balistiques intercontinentaux; les sous-marins stratégiques et les bombardiers stratégiques (B-2) (États-Unis 1995a). Les forces conventionnelles et les forces nucléaires non stratégiques, quant à elles, représentaient la capacité de projection de la puissance américaine hors de son territoire, et étaient essentiellement orientées en vue d'un affrontement sur le théâtre européen. La fin de la guerre froide a remis en cause cette manière de concevoir le dispositif américain de sécurité nationale. Malgré les inquiétudes croissantes quant à la prolifération observée des armes de destruction massive pendant la décennie, aucun État sur la planète n'a

néanmoins été en mesure de bâtir un arsenal nucléaire de l'ampleur de celui dont disposait l'URSS. Le concept d'équilibre des forces devenait caduc pour garantir la sécurité nationale.

On peut comprendre l'évolution post-guerre froide de la politique nucléaire américaine en la séparant en deux volets. Le premier concerne directement le rôle attribué aux forces stratégiques déployées, c'est-à-dire capables de répondre rapidement en cas de crise. En effet, pour refléter les mutations importantes de l'environnement international depuis la dissolution de l'Union soviétique, l'administration de Clinton a mis en place sa *Nuclear Posture Review* (NPR), en 1994, dont le texte intégral n'a pas été rendu public. Présentée comme étant l'équivalent de la BUR mais pour les forces stratégiques (États-Unis 1995a), la NPR visait à adapter les capacités nucléaires américaines à une nouvelle donne en matière d'armements stratégiques. Adapter ne voulait cependant pas dire éliminer totalement. Il était avant tout question de réduire les forces nucléaires stratégiques et non stratégiques²⁴ dans l'arsenal de la défense américaine, tout en les repositionnant face à ce qui pourrait s'avérer être des risques potentiellement importants à la sécurité nationale.

Third, although the security environment has changed dramatically since the end of the Cold War, there is still great uncertainty about the future, particularly in the New Independent States where the process of denuclearization and reduction is underway but by no means completed. The United States must provide a hedge against this uncertainty. Therefore, the NPR stresses prudence in the face of potential risks while also identifying some new policy departures that reflect changes in the security environment (États-Unis 1995a: [95]).

Un processus de réduction du nombre d'ogives et de leurs principales plateformes de transport et de lancement (bombardiers longue portée, sous-marins) a donc été mis en œuvre. Ce désarmement était par ailleurs encadré par les engagements pris en vertu du traité START 1²⁵ (entré en vigueur en 1994) dont l'objectif final était de ramener à 8 000 le nombre d'ogives stratégiques déployées par les États-Unis, d'un total de près de 15 000 (États-Unis 1991b). L'héritier de START 1, START 2 (ratifié en 1996), étendait les diminutions en plafonnant à 3 500 le nombre de têtes nucléaires utilisables. Cependant, aucun des deux

²⁴ Sont considérées stratégiques les missiles et les vecteurs ayant une portée de 5 500 km et plus, et non-stratégiques ceux à portée inférieure.

²⁵ En vertu de ces traités, les États-Unis et la Russie devaient réduire le nombre d'armes stratégiques offensives, c'est à dire les ICBMs et leurs lanceurs, les missiles portés sur sous-marins et leurs lanceurs, les bombardiers lourds, le nombre de têtes d'ICBMs et de SLBM.

traités ne contenait de dispositions concernant les forces nucléaires non stratégiques et les ogives non déployées, c'est-à-dire placées en réserve. Pour rencontrer sa politique de prudence, l'administration entendait ainsi garder 5 000 têtes non déployées, en plus des 3 500 opérationnelles autorisées par START 2. La NPR recommandait également que les États-Unis maintiennent une capacité nucléaire non stratégique consistante pour rassurer les alliés (États-Unis 1995a).

Le deuxième volet de l'évolution de la politique de nucléaire américaine concerne la mise en place possible d'un dispositif de protection contre une attaque de missiles longue portée connu aujourd'hui sous le nom de bouclier antimissile. Cette idée de prémunir le territoire américain contre toute attaque a vu le jour dans les années 1950 avec le programme *Bambi* (Richardot 2002) et n'est jamais complètement disparue du discours sécuritaire américain, ni des planches à dessin des concepteurs de la défense²⁶. Le projet s'est en effet manifesté sporadiquement sous diverses formes, traversant les décennies, malgré la signature d'un traité ABM en 1972 visant à limiter l'utilisation de ce type de défense et malgré le désarmement nucléaire partiel, mais significatif de l'ex-URSS et des États-Unis pendant les années 1990 (National Academy Of Sciences 1997).

À l'orée de la décennie post-guerre froide et suite à l'expérience de la guerre du Golfe, l'administration Bush père avait réduit le projet *Strategic Defense Initiative* (SDI) de son prédécesseur Ronald Reagan, pour en faire le GPALS, un programme moins ambitieux, mais tout de même vaste visant à construire un système intégré qui fournirait une protection à la fois contre les missiles tactiques et de moyenne portée, et jusqu'à deux cents missiles intercontinentaux (Center for Defense Information 2000). Lors de l'arrivée de Clinton au pouvoir, la question de la mise en œuvre d'un programme de défense balistique était particulièrement délicate dans la mesure où elle était liée au retrait possible des Russes de START I et II. Lors de son premier mandat, Clinton a « mis sur la glace » la dimension de protection contre les intercontinentaux du projet GPALS pour recentrer les efforts sur les

²⁶ *Bambi* a été abandonné en 1964, mais un autre programme, *Safeguard*, verra le jour en 1967 pour être stoppé par la signature du traité ABM. Reagan est revenu à la charge en 1983 avec son projet Initiative de défense stratégique (IDS), mieux connu sous le nom de *Star Wars*, dont les ambitions technologiques ne seront jamais atteintes, puis George Bush père mettra en place le GPALS en 1991.

systèmes dits « de théâtre », c'est-à-dire régionaux avec de nouveaux systèmes *Patriots* modernisés (Berry, Corbin *et al.* 2002).

Contraints par la crainte de voir renaître la course aux armements avec une Russie postsoviétique pas tout à fait stabilisée, les limitations imposées par le traité START I et les risques de plus en plus importants liés à la prolifération des ADM, les concepteurs de la NPR proposaient d'une part, de répondre à la possible résurrection des forces russes en gardant en réserve le nombre maximal d'ogives permis par les accords START, ce qu'on a appelé la politique du *hedging*, et d'autre part, d'axer la stratégie des Américains face au défi présenté par la propagation des armes de destruction massive en soutenant les multiples initiatives de contre-prolifération²⁷ et en maintenant un éventail large de capacités conventionnelles (États-Unis 1995a).

La renaissance du projet de défense antimissile prend racine en 1997, à la suite d'une annonce faite par le Président du lancement du programme *National Missile Defense* 3+3. Clinton souhaitait en effet donner trois ans pour développer le système, et par la suite trois années supplémentaires pour l'implanter, si et seulement si les technologies faisaient leurs preuves et que le projet était conforme aux dispositions du traité ABM (Berry, Corbin *et al.* 2002). Or, en 1998, les essais de missiles Taepo Dong 1 effectués par la Corée du Nord, échoués dans le Pacifique en ayant auparavant survolé le Japon, ont renforcé les autorités dans leur désir de se doter d'un système de sanctuarisation du territoire (Richardot 2002). Les pressions en vue de construire un véritable système d'interception missiles se sont conséquemment multipliées.

L'arrivée des républicains de George W. Bush à la barre de l'exécutif est venue confirmer, voire renforcer, la pertinence du rôle des forces stratégiques dans la politique de défense américaine. Selon Gouré, le maintien d'une force nucléaire stratégique utilisable est tout à fait central à la rencontre des exigences de dissuasion et de défaite de la QDR (Gouré 2002).

²⁷ Ensemble éclectique d'ententes bilatérales et multilatérales comprenant les contrôles à l'exportation, les limitations de fabrication et de déploiement, etc. Deux initiatives majeures provenant de la période Clinton peuvent être notées dans ce groupe disparate soit le *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) qui, s'il avait été ratifié, aurait à toutes fins pratiques signalé la fin de l'innovation dans le domaine de l'armement nucléaire et le *Ban on the Production of Weapons-Grade Fissile Material* qui interdit la production de matériel fissile spécifiquement destiné aux armes nucléaires (Arkin et Mazarr 1996).

Il semble toutefois important de noter que les réformes introduites par la NPR de 1994, même si elles ont beaucoup déçu les pacifistes et les tenants d'une réforme plus radicale de l'arsenal nucléaire (Arkin et Mazarr 1996), ont d'abord contribué en réduire le nombre et ensuite à modifier leur rôle dans l'approche sécuritaire américaine.

À la fin de la décennie 1990, les nouveaux piliers de la stratégie de sécurité nationale étaient désormais incarnés par a) les armes conventionnelles de pointe aux capacités exponentiellement améliorées grâce à l'apport des technologies de l'information; b) un bouclier de défense antimissile à l'échelle de l'Amérique du Nord et c) une force nucléaire réduite, mais modernisée. Cette nouvelle « triade », qui représentait à la fois la capacité de projection de la force et la volonté de protéger le territoire américain reflète bien l'ampleur des changements apportés à la vision stratégique des États-Unis depuis la fin de la guerre froide et met en perspective les critiques estimant que la défense américaine a peu évolué depuis la fin de la bipolarité.

2.1.9 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Les principales critiques adressées aux révisions de la période post-guerre froide peuvent être classées en trois grandes catégories. La première regroupe les analystes qui estiment que dans l'ensemble, les administrations de la décennie 1990-2000 et surtout celles sous la gouverne de Clinton, n'ont pas réussi à échauffer une politique de sécurité et de défense nationale véritablement adaptée au contexte international du moment. Clinton est ainsi durement jugé pour n'avoir pas été capable de s'emparer de l'incroyable opportunité qui se présentait avec la fin de la guerre froide de renverser complètement la logique de bipolarité. Dans cette perspective, les concepteurs et les stratèges n'auraient pas su trouver une « grande stratégie » équivalente à la politique d'endiguement et à la dissuasion présentées comme les fondements de la politique de sécurité états-unienne de la guerre froide (Haass 1995; Kurth 2000; Spinney 1997). On estime d'ailleurs, ouvertement ou non, que l'administration de Clinton, davantage préoccupée par des questions de politique et d'économie intérieure, aurait négligé les problèmes de défense.

On retrouve également une bonne partie de reproches dirigés contre le Pentagone, qu'on accuse d'avoir plus ou moins délibérément résisté aux changements commandés par la fin du conflit Est-Ouest et d'être resté dans un état d'esprit propre à la guerre froide. On mentionne

entre autres les continuelles luttes interservices pour l'obtention des ressources, ralentissant les efforts de remaniement budgétaires par un lobbying constant en vue de garder en vie des prévisions d'achats pour des systèmes d'armement qui n'auraient plus de raisons d'être dans un monde post-guerre froide. Ces rivalités auraient également créé de nombreux obstacles aux efforts de transformation mis en œuvre notamment avec l'objectif de construire une force plus interarmes (États-Unis 1995h; Szafranski 1996).

On pointe aussi du doigt le Congrès qui aurait largement entravé les processus de réforme mis en branle en forçant littéralement des augmentations budgétaires particulièrement sur le plan des achats et qui se serait opposé aux projets de réductions des infrastructures (fermetures de bases militaires, etc.) pour des motifs électoraux (Anonyme 1998b). Un manque de consensus généralisé quant aux orientations à privilégier en termes de politiques extérieures est donc tenu pour responsable des multiples errements de la politique de défense 1991-2000 (Korb 1996; Snider 1995).

Une partie des auteurs rassemblés sous cette première catégorie s'interroge aussi sur la pertinence de l'utilisation de la stratégie des deux guerres régionales comme socle de la planification militaire (O'Hanlon 2001; O'Hanlon 1997). Pour plusieurs, la possible matérialisation d'un tel scénario reposant sur la thèse des États-voyous ou manqués était plus que discutable et aurait surtout servi à justifier le maintien d'un niveau de dépenses militaires relativement élevé en période de paix (Klare 2000). Non seulement l'éventualité que le scénario se produise est-elle présentée comme peu plausible, mais ce standard aurait détourné l'attention et les efforts en vue de répondre à d'autres types de menaces ou de conflits comme le terrorisme (Markusen 1999). Or, l'usage de ce modèle aurait eu des implications substantielles à tous les niveaux, que ce soit en termes de budget, de personnels, de structure des forces, etc. (Binnendijk et Kugler 2001; O'Hanlon 2001).

Une seconde catégorie regroupe les analystes qui considéraient que le problème ne se situait pas *a priori* sur le plan de la formulation de la stratégie militaire nationale, mais plutôt au niveau d'une certaine disparité et/ou d'un manque de cohérence entre objectifs, réformes et moyens, une caractéristique commune à l'ensemble des exercices post-guerre froide états-uniens (Larson, Orletsky *et al.* 2001). En clair, on jugeait que les compressions et les réductions prévues étaient trop importantes pour que l'armée soit réellement capable de

rencontrer la palette d'objectifs énoncés par la stratégie de sécurité nationale, dont notamment celui de combattre et de vaincre simultanément sur deux fronts, seule si la situation l'exige. On met donc de l'avant le fait que les ressources militaires étaient étirées au maximum, voire même au-delà de leur capacité réelle (*overstretch*), que les pressions exercées par l'augmentation du tempo des opérations de basse intensité conjugué aux réductions en personnels et en équipement remettaient en cause le niveau de préparation (*preparedness / readiness*) ainsi que le moral des troupes. Le manque de cohérence dont aurait fait preuve l'administration aurait mis en péril la sécurité nationale ainsi que la crédibilité de la superpuissance sur la scène extérieure. Ceux et celles qui défendaient cette position préconisaient soit une augmentation des budgets et particulièrement des ressources destinées aux acquisitions, soit la mise en œuvre d'un vaste exercice de concertation entre les diverses instances responsables de la défense pour coordonner les efforts et réduire le gaspillage (Hillen 1999).

Une troisième catégorie beaucoup plus restreinte de critiques amalgame les auteurs davantage éclectiques proposant des lectures plus nuancées de l'évolution de la politique de défense américaine post-guerre froide. On cherche à mettre en lumière le fait que l'appréciation de l'environnement géopolitique, géostratégique et géoéconomique a effectivement évolué, mais qu'elle demeure toutefois empreinte de certaines conceptions sécuritaires liées au monde bipolaire (Roxborough 2002; Walker 2000). Ce chevauchement de deux périodes serait caractéristique d'une période de transition. S'y côtoieraient plus ou moins confortablement deux visions du monde, ce qui créerait des résistances, générerait certaines incohérences et accroîtrait l'intensité des luttes entre des intérêts qui ne sont plus systématiquement subsumés sous l'exigence prioritaire de se protéger contre la menace soviétique. Par exemple, l'instauration du standard des deux conflits régionaux est perçue comme étant une représentation traditionnelle ou conventionnelle de la menace, c'est-à-dire provenant d'autres États disposant de forces armées et cherchant à dominer une région. Ce scénario a été mis de l'avant et maintenu alors même que les politiques de défense implantées successivement mettaient de plus en plus l'accent sur le caractère asymétrique, non conventionnel et transnational de la menace, lecture qui est à proprement parler plus propre à la période post-guerre froide et que les forces armées américaines avaient été appelées à multiplier leurs

interventions au sein d'opérations dites « autres que la guerre » sans commune mesure avec ce qui était envisagé par la planification militaire.

Le côté obscur de la mondialisation?

On peut en effet constater que dès 1991, le monde dépeint dans les textes de sécurité est dangereux, marqué par l'instabilité et la fluidité de la menace qui peut provenir autant de la prolifération des armes de destruction massive que du trafic de drogue ou du terrorisme. Apparue pendant la décennie 1990, l'idée de risques inhérents à une mondialisation incontrôlée a graduellement été intégrée par les autorités militaires et civiles responsables de l'articulation de la politique de sécurité et est devenue un argument prédominant pour la mise en œuvre de mesures sécuritaires militaires orientées vers des phénomènes autrefois laissés aux bons soins d'autorités civiles (forces policières, FBI, etc.) (Bédar 2000; Institute for National Strategic Studies 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; Roxborough 2002). Les conséquences potentiellement néfastes de cette mondialisation pernicieuse tendraient ainsi à justifier le renforcement de la position hégémonique des États-Unis, un projet jugé nécessaire pour affronter cette forme plus insidieuse de menaces. Dans cette perspective, les moyens militaires – notamment leur dimension technologique avancée – étaient en première ligne de cette lutte pour le contrôle des affaires internationales.

À notre avis, cet examen du cheminement de la politique de défense et de sécurité des États-Unis entre 1990 et 2001 semble indiquer une évolution bien réelle, quoique progressive, vers une compréhension de la configuration du monde et de la provenance des dangers sommes toutes assez éloignée de ce qui prévalait pendant la guerre froide. On peut donc se demander pourquoi la majeure partie des auteurs qui traitent de la question en arrivent à la conclusion que finalement, peu de choses ont changée. Nous croyons pouvoir offrir quelques pistes de réflexion.

Les analystes qui soutiennent l'hypothèse d'un changement pratiquement inexistant et donc insuffisant s'appuient essentiellement sur les aspects organisationnels, programmatiques et gestionnaires du département de la Défense. Ils estiment que les réformes ont surtout contribué à amincir sans véritablement transformer le mode de fonctionnement de cette énorme organisation et que les bouleversements induits par la disparition de l'URSS et par la fin de la confrontation Est-Ouest n'ont pas été reflétés par des changements d'ampleur

équivalente au sein de l'institution de défense du pays. L'idée d'un déficit transformationnel et organisationnel repose en fait sur le postulat que la fin de la guerre froide aurait permis d'ouvrir une vaste gamme de possibilités en termes de refontes des assises de la politique de défense et de restructuration de l'organisation, des occasions que les nombreux responsables, en premier lieu les élus, n'auraient pas su saisir. Or, sans nécessairement remettre en cause cette notion de « fenêtre d'opportunité », nous doutons de la marge de manœuvre réelle dont disposaient les décideurs au moment de formuler les diverses mesures passées en revue dans ce texte. Même après l'impulsion donnée aux enjeux de sécurité nationale par la destruction des tours du WTC de New York, le Président G. W. Bush a du mal à livrer des résultats probants sur le processus de transformation au cœur de son programme de défense. Il semble en fait rencontrer le même type de difficultés que son prédécesseur (Ricks et White 2004).

Par ailleurs, les auteurs estimant que la politique de défense de l'ère Clinton manquait de cohérence et que le fossé entre la fin et les moyens était inévitable en font souvent la démonstration en se basant sur les projections d'allocations futures de ressources – notamment les *Future Years Defense Program*, sur des constructions financières liées aux achats et à la modernisation, au niveau de préparation bref, autant d'éléments qui sont présentés comme la mesure de la capacité du pays à remplir les missions qui lui sont confiées par la stratégie de sécurité nationale. Or, il semblerait que l'existence de ce fameux *ends-means gap* n'est pas un phénomène propre à la décennie post-guerre froide : selon le GAO il aurait été pratiquement systématisé dans l'exercice budgétaire et de programmation pendant la guerre froide. Par ailleurs, il semble difficile de connaître à l'avance, même à l'aide des plus savantes analyses, la performance financière et opérationnelle d'une force armée au sein d'un conflit, ce que nous confirme aujourd'hui la guerre en Irak, pour ne prendre qu'un exemple contemporain. Ce point de vue nous semble essentiellement servir à soutenir un ordre du jour militant pour l'augmentation des dépenses militaires américaines, particulièrement au plan des achats.

2.2. L'évolution du budget et des dépenses

L'examen des choix effectués en matière d'allocation des fonds publics est incontournable dans le cadre d'une étude sur l'ajustement de la défense à un nouvel environnement. Les objectifs énoncés par les NSS et les réformes qui les accompagnent ont bien entendu un effet

déterminant sur la formulation des priorités budgétaires. Mais le contexte fiscal général et la disponibilité des fonds sont également susceptibles d'influencer la formulation de la stratégie en diminuant la palette des choix possibles.

Le processus budgétaire américain est particulièrement lourd et complexe surtout lorsqu'il s'agit de la défense. Il interpelle une foule d'acteurs et utilise un vocabulaire obscur et technique qui rend sa compréhension parfois extrêmement ardue. C'est pourquoi il semble important avant d'entrer dans le vif du sujet, de clarifier et de définir certains termes qui seront employés dans cette partie et d'énumérer les principaux facteurs susceptibles d'influencer les tendances budgétaires.

2.2.1. Précisions introductives : traverser un labyrinthe les yeux bandés

Un analyste de la défense américaine a déjà dit que d'en comprendre le processus budgétaire équivalait à tenter de retrouver son chemin dans un labyrinthe les yeux bandés. Le budget de la défense est le fruit d'un va-et-vient entre l'aile exécutive, responsable de son élaboration et des recommandations de dépenses, et l'aile législative chargée de confirmer (ou de modifier) ces avis et de leur donner force de loi. Comme les sommes qui lui sont allouées ne sont pas automatiquement déterminées²⁸, le portefeuille de la défense se classe dans la catégorie des dépenses dites discrétionnaires (*discretionary spending*). Ceci signifie essentiellement que l'étendue de son financement est décidée sur une base annuelle à travers ce qu'on appelle le processus d'appropriation, c'est-à-dire un vote du Congrès. Ce mode de fonctionnement rend le processus budgétaire de la défense particulièrement sensible au climat qui règne dans les relations entre le Congrès et la Maison blanche. Des différences entre les montants suggérés par l'exécutif et les appropriations votées peuvent indiquer l'existence de désaccords profonds en ce qui concerne les priorités budgétaires, comme ce fut le cas lors de l'attribution du budget de 2000 où le Congrès a augmenté les sommes allouées à la recherche et au développement pour diminuer celles consacrées à l'opération et l'entretien (Sköns, Loose-Weintraub *et al.* 2000).

²⁸ Le financement automatique est pour la catégorie des dépenses obligatoires (*mandatory spending* ou *entitlements*) qui comprennent notamment les grands programmes sociaux comme le Medicare et les « bons de nourriture » pour les personnes à faibles revenus. Pour en modifier le niveau de financement le Congrès doit amender la loi, ce qui n'est pas le cas des dépenses discrétionnaires.

Dans le texte qui suit, l'expression dépenses militaires fait référence à ce que les Américains nomment les *outlays*, c'est-à-dire les paiements réellement effectués durant l'année, tandis que le terme budget – que l'on retrouve sous le nom de *Budget Authority* ou de *Total Obligational Authority* désigne les sommes que le département de la Défense a l'autorisation légale de dépenser au cours de l'année fiscale, ou plus tard si c'est spécifié. Compte tenu de ces définitions, les dépenses se révèlent utiles pour déterminer où sont allées les ressources, tandis que les budgets aident surtout à mieux déchiffrer les priorités et les orientations gouvernementales pour une année donnée.

2.2.2. *Un survol de la décennie*

Aux États-Unis, le processus de formulation budgétaire pour la défense est tributaire d'un certain nombre de facteurs. Nous retenons ici ceux que nous jugeons les plus importants soit les modifications perçues dans l'environnement géopolitique et géostratégique, les changements d'administration, les pressions exercées par les composantes militaires, le lobby de l'armement (Hellman 2000), le rapport de force entre le législatif et l'exécutif et la situation macro-économique générale du pays (Ippolito 1996). Ces éléments sont indispensables à une bonne compréhension de l'évolution du budget et des dépenses de défense agrégées. Il faut cependant garder à l'esprit qu'ils sont insuffisants pour expliquer la distribution des dépenses par services ou par titre, comme nous allons le voir plus loin. Les données qui suivent ont donc essentiellement pour objectif de situer et d'étoffer notre démonstration.

Les années à l'étude peuvent être divisées en trois phases. La première se rapporte à l'orée de la décennie post-guerre froide, alors que Bush (père) occupait le bureau ovale. On peut affirmer sans prendre trop de risques qu'à cette époque, c'est la combinaison des bouleversements de la scène politique internationale avec l'émergence d'inquiétudes croissantes quant à la santé de l'économie qui a exercé les plus fortes pressions à la baisse sur les dépenses militaires. Notons cependant que les budgets avaient commencé à décliner à partir de 1985, point culminant du *Reagan Buildup*. Il est indéniable cependant que la disparition d'un compétiteur « pair » rendait encore plus difficile la justification de dépenses de défense élevées, surtout en période de marasme économique. Une récession importante sévissait en effet à cette époque, et les citoyens américains et leurs leaders commençaient à

exiger la récolte de « dividendes de la paix » pour pouvoir les investir dans des domaines plus porteurs ainsi espérer un retour de la croissance (Lacquement Jr. 2000).

La seconde phase a débuté avec le changement d'administration de 1993, au sortir d'une campagne présidentielle s'étant essentiellement jouée sur des questions intérieures de dynamisme économique, d'emploi et d'assainissement des finances publiques à l'instar de la plupart de celles ayant eu lieu dans les pays du G7 (Seib 1992). La défense est à ce moment devenue un enjeu plus secondaire pour la société américaine, ce qui a permis l'amorce de compressions budgétaires encore plus importantes. Cependant, l'accession d'une majorité républicaine à la chambre législative en 1994 est venue affecter le rapport de force politique entre la Maison blanche et le Congrès, remettant à l'avant-scène les enjeux de défense et rendant plus difficiles les négociations en vue d'introduire des réductions supplémentaires (George, Bedeski *et al.* 1995).

Au milieu de la décennie, les relations entre l'exécutif et le législatif étaient au plus bas et les questions de financement de la défense achoppaient sur trois éléments : l'implantation de la BUR, le niveau de préparation et les conditions de vie et de travail des militaires et la réforme de l'acquisition (George, Bedeski *et al.* 1995). Les préoccupations quant à la vitalité de l'économie américaine, qui reprenait à ce moment du poil de la bête, ont ainsi progressivement perdu du terrain au profit des critiques de plus en plus insistantes provenant des républicains, des composantes militaires et de divers *think-tanks* conservateurs craignant de voir sérieusement remise en cause la capacité militaire américaine. Le sénateur républicain John McCain, membre du comité sénatorial pour les forces armées avait en effet déposé en septembre 1994 un rapport²⁹ faisant état du financement insuffisant pour maintenir le niveau de préparation nécessaire pour rencontrer les exigences stratégiques de la BUR (Hellman 2000).

Ces inquiétudes croissantes ont provoqué l'amorce de la troisième phase, celle de la reprise à partir de 1998. Cette année a en effet représenté le niveau le plus bas de la décennie au plan des dépenses. Il correspond à l'annonce d'une augmentation des subsides de la défense et

²⁹ Le rapport s'intitulait « Going Hollow: the Warnings of the Chiefs of Staff ».

coïncide également avec la mise en œuvre d'une QDR qui fait une analyse plutôt sombre et pessimiste du contexte international contemporain et futur et des dangers qu'il colporte.

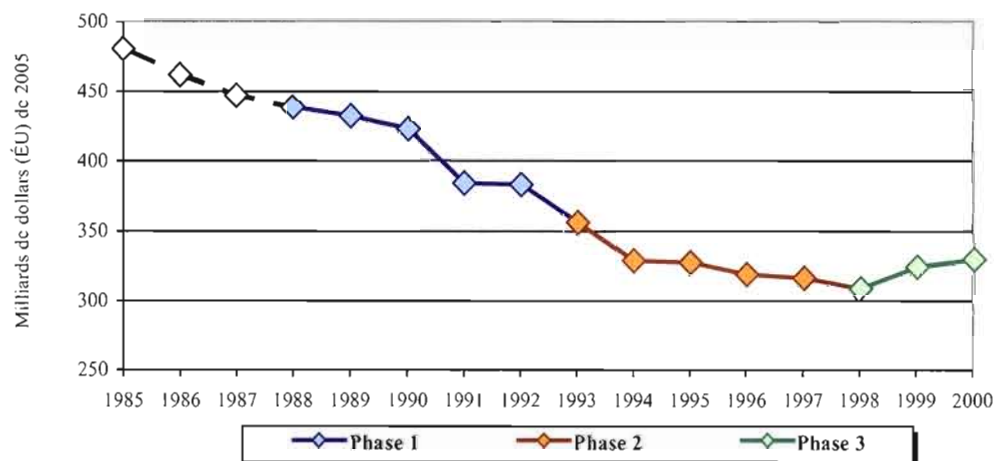


Figure 2.1 Évolution des autorisations budgétaires (BA) de la défense, 1985-2000, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.

Source : États-Unis 2004b.

La figure 2.1 montre un déclin global du budget de la défense de l'ordre de 34 % entre 1989 et 2000. Cette décroissance atteint près de 40 % si on utilise 1985 comme année de départ. Cependant, ce choix biaise les données puisqu'il s'agit du budget militaire le plus élevé attribué en période de paix relative.

Si on met ces quinze années en perspective au plan historique en utilisant les dépenses militaires comme indicateur, on peut constater que l'ampleur des compressions post-guerre froide correspond à peu près à celles de la fin de la guerre du Vietnam. La figure 2.2 met ainsi en évidence le caractère cyclique des dépenses militaires, qui concorde avec les périodes de paix (relative) et de conflits de la guerre froide.

La différence de moyenne entre la guerre froide et la décennie post-guerre froide se situe autour de 13,2 milliards de dollars / année, ce qui représente une différence de 3,8 % / année.

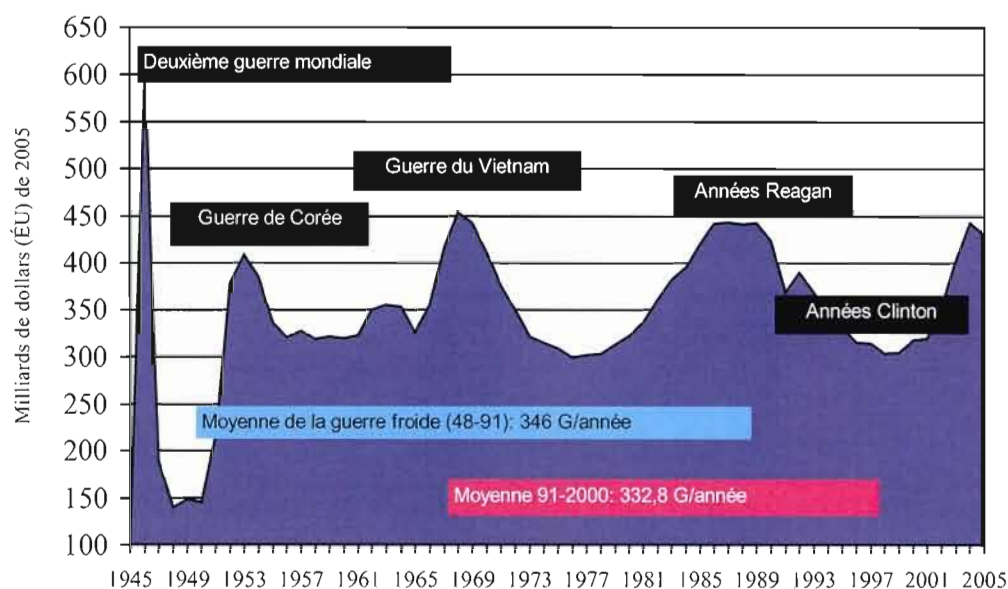


Figure 2.2 Évolution des dépenses militaires (*outlays*) des États-Unis, 1945-2005, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.

Source : États-Unis 2004b.

2.2.3. Le budget de la défense et la richesse nationale

Les dépenses militaires américaines ont eu tendance, à la fois sur le long terme et pendant la décennie post-guerre froide (figure 2.1 et 2.2) à monopoliser une part de moins en moins significative de la richesse nationale du pays lorsqu'elle celle-ci est exprimée en termes de produit intérieur brut (PIB). D'ailleurs, comme le mentionne Gold (2002), lorsqu'il est question d'augmenter les dépenses militaires, la cible se situe généralement autour de 4 % du PIB.

Pour la décennie 1990-2000, ce phénomène de décroissance de la défense en pourcentage du PIB est bien entendu attribuable aux compressions budgétaires, mais aussi à une forte croissance économique entre 1992 et 1998 qui en augmentant la richesse globale du pays a eu tendance à minimiser la part représentée par la défense (Organisation de coopération et de développement économique 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000). Par ailleurs, le budget fédéral total a quant à lui plus faiblement augmenté que le PIB pendant la même période, passant de 1,6 billion de dollars à 1,8 billion de dollars (É.U. constants de 2000).

Logiquement, ceci a fait en sorte, de diminuer la ponction exercée par le budget total de Washington sur la richesse intérieure entre 1990 et 2000 et, *a fortiori*, celle représentée par les subsides alloués à la défense, qui sont passées de 5 % (1990) à 3 % (2000) du PIB pendant la décennie.

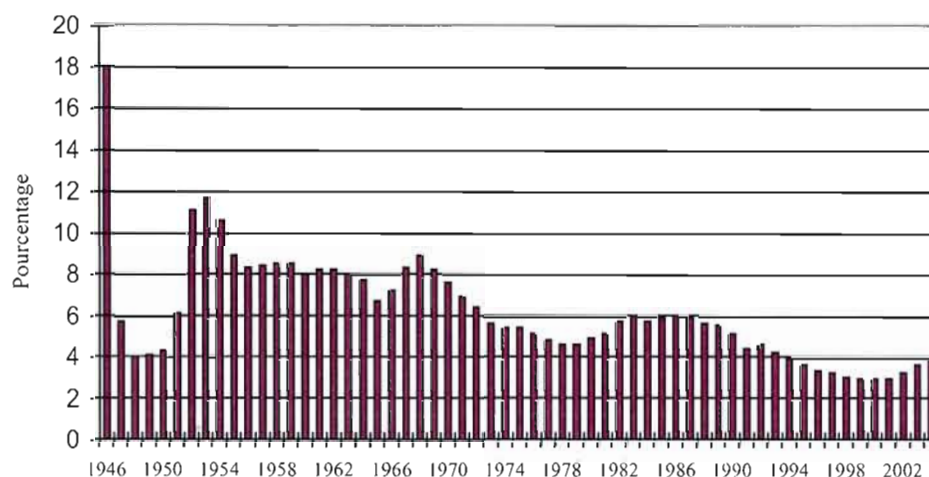


Figure 2.3 Évolution de la proportion des dépenses militaires (*outlays*) par rapport au produit intérieur brut des États-Unis, 1946-2004*, en pourcentages.

*Nous avons retiré l'année 1945 car avec 34,5 % du PIB, elle nous forçait à faire un plus grand tableau alors qu'il s'agit d'une année exceptionnelle.

Source : États-Unis 2004b.

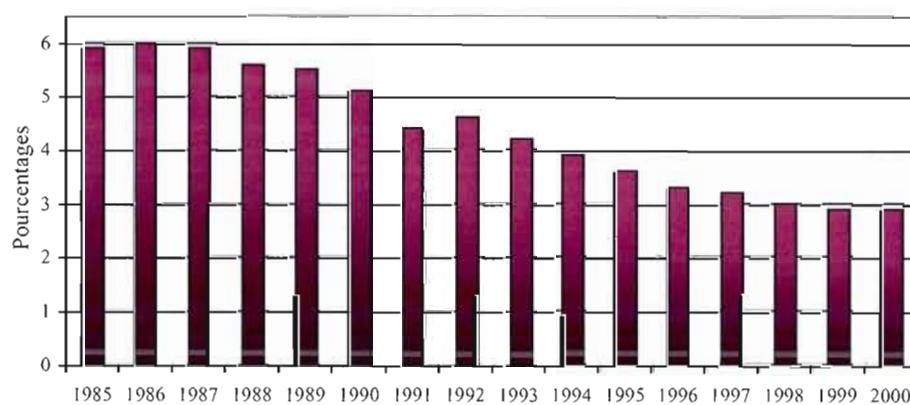


Figure 2.4 Évolution de la proportion des dépenses militaires (*outlays*) par rapport au produit intérieur brut (PIB), 1985-2000, en pourcentages.

Source : États-Unis 2004b.

Le budget fédéral ayant augmenté et le portefeuille de la défense ayant diminué, on doit tirer la conclusion que celle-ci occupe une place relativement moins importante dans le budget fédéral total au début du millénaire qu'il y a dix ans.

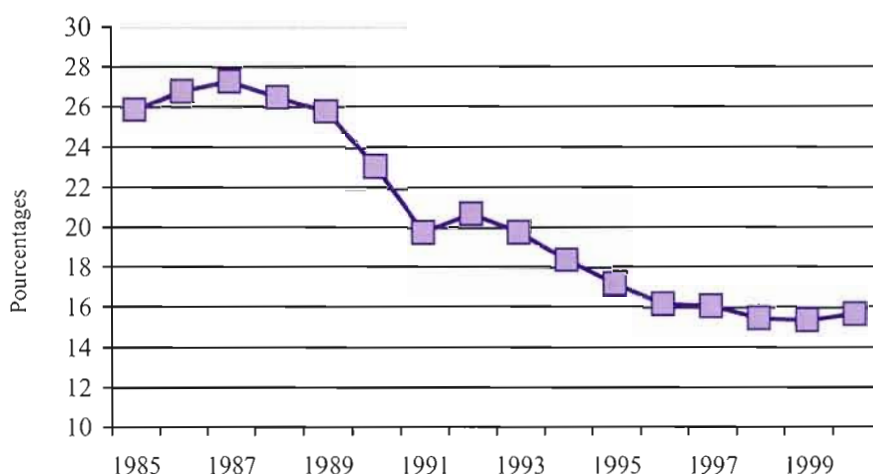


Figure 2.5 Évolution de la part représentée par le budget de la défense sur le budget fédéral total, en pourcentages, 1985-2000.

Source : États-Unis 2004b.

En fait selon Ippolito (1996), l'étude des tendances budgétaires depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale démontre que le budget des dépenses discrétionnaires dont la défense fait partie cède peu à peu du terrain par rapport au budget des dépenses obligatoires. Ceci pourrait être interprété, selon lui, comme étant le signe d'une demande intérieure accrue pour les programmes sociaux, une hypothèse qui est endossée par les analystes du budget fédéral 2005 (États-Unis 2004a). Nous laissons à d'autres le soin de spéculer sur ce phénomène. Cependant, il sera tout de même intéressant de voir si cette tendance persiste après les événements du 11 septembre 2001.

Le portefeuille de la défense représente, et de loin, la plus importante rubrique du budget discrétionnaire : elle concentre approximativement 50 % du total des sommes entrant dans cette case. À côté, les dépenses pour les affaires internationales font figure de parent pauvre avec une fourchette de dépenses (en milliards de dollars constants de 2000) se situant approximativement entre 20 milliards et 27 milliards pendant la décennie, alors que la défense accapare en moyenne autour de 330 milliards (États-Unis 2004b).

2.2.4. Un regard plus détaillé

Les dépenses militaires ont donc diminué de manière absolue pendant la décennie post-guerre froide, et elles ont aussi perdu de l'importance relative dans l'ensemble du budget fédéral. Ceci étant dit, ces données ne doivent pas minimiser l'ampleur des sommes qui sont annuellement versées à la défense, même au plus bas de la courbe de décroissance. Les dépenses militaires américaines étaient sept fois et demie plus élevées que celle de leur plus proche allié, le Royaume-Uni, et ce même au plus fort des compressions budgétaires.

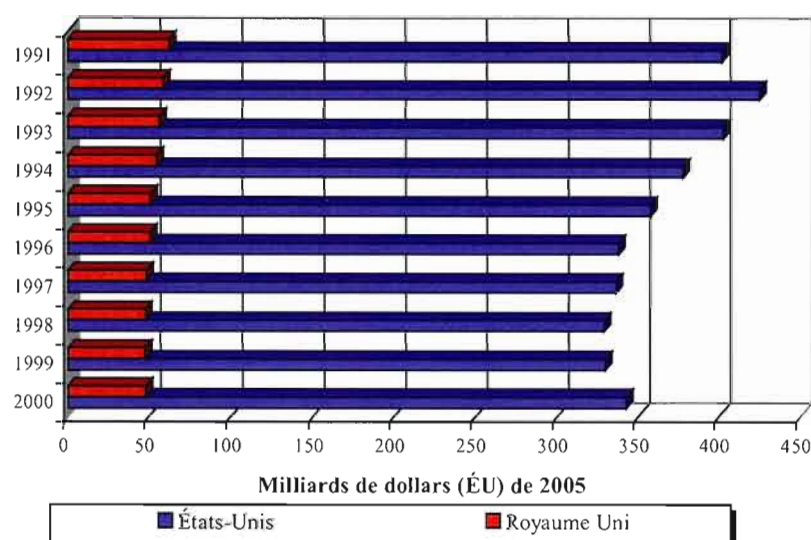


Figure 2.6 Comparaison des dépenses militaires des États-Unis avec celles du Royaume-Uni, 1991-2000, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.

Source : SIPRI Base de donnée FIRST.

Un examen plus attentif montre que les compressions budgétaires n'ont pas été réparties également sur l'ensemble des catégories qui composent traditionnellement le budget militaire. Ce dernier se décompose en effet en plusieurs titres : le personnel militaire, l'opération et l'entretien, l'acquisition, la recherche, le développement, le test et l'évaluation, et la construction militaire. Ce sont toutefois les quatre premières rubriques qui captent la très grande majorité des crédits affectés à la défense.

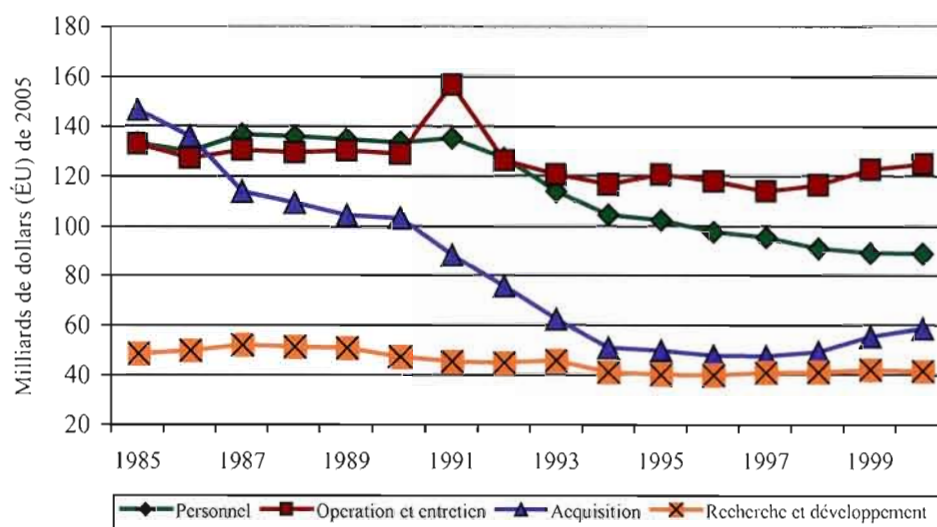


Figure 2.7 Évolution des autorisations budgétaires (BA) par titre, 1985-2000, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.

Source : États-Unis 2004b.

On peut constater que sur le plan des autorisations budgétaires, les réductions les plus importantes ont été faites au sein de la catégorie des acquisitions qui montre, en moyenne, des réductions de 4 % / année pour la période allant de 1992 à 2000, avec des creux allant toutefois à plus de 17 % entre 92-94. La rubrique des effectifs suit de près avec des compressions de l'ordre de 4,5 % / année en moyenne, avec les réductions les plus significatives entre 92-93 (10,4 %). Les catégories d'opération et d'entretien ainsi que de recherche et de développement montrent, en moyenne, des chutes moins importantes, soit - 2,2 % année et - 1,4 % année respectivement.

Cette différence notable dans le partage des compressions entre les quatre catégories budgétaires peut s'expliquer par deux facteurs distincts. D'une part, le faible taux de décroissance de la recherche et développement doit être analysé à la lumière des priorités en termes de stratégie mise de l'avant par les documents de politique de défense. La nécessité de garder intacte la supériorité technologique de l'armée américaine malgré les restrictions financières est en effet rapidement apparue comme une préoccupation centrale de l'État. Cette même supériorité technologique semble d'ailleurs être devenue un des instruments privilégiés de la consolidation du leadership américain sur la planète (Bélanger 2002).

D'autre part, on peut attribuer l'importante décroissance affichée par les cases de l'acquisition et du personnel à l'empressement de l'administration Clinton de montrer qu'elle avait la ferme intention de remplir ses promesses électorales en paraissant réduire sensiblement les ressources allouées au budget de défense pour les réorienter vers d'autres secteurs jugés davantage rentables au plan économique (Bischak 1999; Oden, Wolf-Powers *et al.* 2000). Les importantes réductions en ressources humaines sont essentiellement le résultat de fermetures de plusieurs bases militaires outre-mer ainsi que de l'effort de réduction du format de l'armée commandé par la BUR de 1993 et par la QDR de 1997. En ce qui concerne les acquisitions, elles constituaient une cible plus aisée en raison des multiples scandales qui ont surgi au cours des années 1980 en lien avec le prix exorbitant de certains systèmes commandés. Les achats ont ainsi essuyé une bonne partie des coupes pendant cette période que plusieurs commentateurs ont nommé « les vacances de l'acquisition » (*procurement hollyday*).

Les décisions entourant le maintien, l'annulation, le rationnement ou le report de programmes majeurs ont d'ailleurs suscité une controverse considérable aux États-Unis et ont déprimé l'industrie qui soutient matériellement l'appareil militaire. Une petite poignée de ces projets très sophistiqués au plan technologique et très coûteux mobilise traditionnellement une partie significative de l'enveloppe des acquisitions. À titre d'exemple, l'achat des 9 C-17 de Boeing représentait 1,9 milliard des 15,6 milliards du budget d'acquisition octroyé à l'Air Force en 1999 (États-Unis 1998h).

Si les réductions dans l'enveloppe des investissements signifiaient des économies importantes à court terme, elles provoquaient par la même occasion des ondes de choc dans l'industrie et au Congrès par les fermetures d'usines et par les pertes d'emplois qu'elles occasionnaient. Les choix à effectuer en matière d'équipements, qui ont débuté sous l'administration de Bush (père), apparaissaient donc particulièrement vulnérables au jeu de la politique intérieure et à la lutte pour la protection d'intérêts locaux. Ce faisant, ils étaient susceptibles de fragiliser la position du président vis-à-vis de la composante législative à dominante républicaine. De plus, les compressions qui ont été très significatives surtout pendant les premières années du mandat initial de Clinton ont été pondérées par la faible décroissance des sommes consacrées à l'utilisation et à l'entretien des équipements, qui ont, au cours de la décennie, pris une part

de plus en plus importante des dépenses effectuées par le Pentagone, comme l'illustre la figure 2.8. Ceci dit, les dépenses en O&E avaient été substantiellement réduites sous l'ère Reagan et il est également possible que l'administration n'ait pas pu couper davantage une catégorie budgétaire déjà affectée par les choix des administrations précédentes (Wirles 1992).

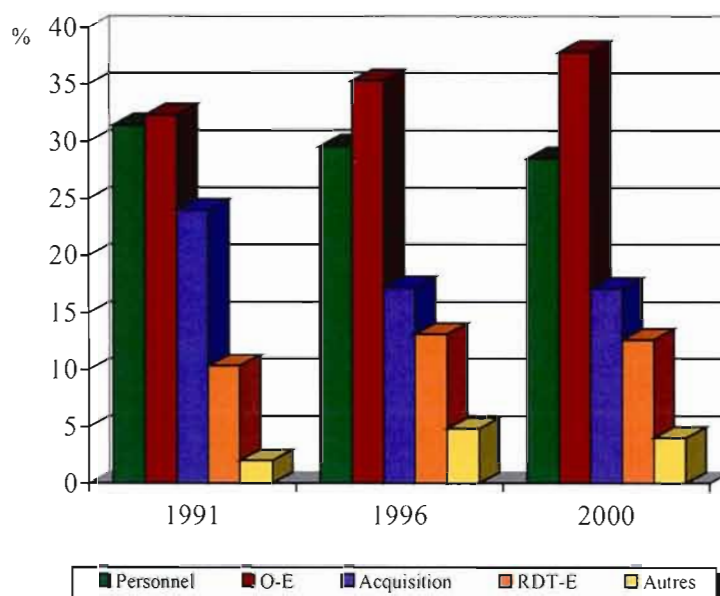


Figure 2.8 Comparaison de l'évolution des dépenses par titre, 1991, 1996, 2000, en pourcentages des dépenses totales.

Source : États-Unis 2004b.

En fait, il semble tout à fait logique que l'entretien de systèmes vieillissants ait accaparé une fraction croissante des dépenses militaires. Premièrement, l'amincissement du budget lié aux achats signifiait que la durée de vie des équipements en service devait être prolongée, ce qui impliquait inévitablement une augmentation des coûts liés à leur maintenance et à leur remise à neuf (États-Unis 2000b). On n'a qu'à penser au cas des F-18, qui requièrent près de 30 heures d'entretien pour chaque heure de vol pour avoir une idée de la situation. Deuxièmement, les forces militaires américaines ont été beaucoup sollicitées lors de la décennie post-guerre froide alors que leurs mandats se multipliaient (ex-Yougoslavie, Haïti,

Somalie, sud de l'Irak, évacuations, etc.³⁰). Les plateformes et les systèmes déployés lors des opérations ont nécessairement requis davantage de mise au point et de maintenance pour pouvoir remplir adéquatement leurs missions.

On peut voir que la catégorie des effectifs reflète aussi fidèlement les engagements de Clinton. Cependant, les réductions des personnels militaires et le gel des paies nécessaires pour diminuer la part représentée par cette rubrique dans le budget total sont rapidement devenus de douloureuses épines aux pieds de l'administration qui se verra reprocher de créer des problèmes sur les plans de la préparation (*readiness*) et du recrutement. Les commentaires de plus en plus nombreux émis à cet effet ont contraint Clinton à tenter de rectifier le tir des 1995 (pour 1996) en mettant ses priorités sur « les gens, la qualité de vie et la préparation » (États-Unis 1995a).

2.2.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Même si l'ensemble des rubriques du budget de la défense a été affecté par les compressions budgétaires, leur envergure réelle au bout d'une décennie semble mitigée par le faible niveau des réductions dans la catégorie de la recherche et du développement. Le besoin d'assurer la supériorité technologique semble s'être transposé assez fidèlement sur le plan des priorités budgétaires en défense (Kitfield 1998). Gold (2002) souligne d'ailleurs qu'une bonne partie des projets qui étaient sur la planche à dessin avant la fin de la guerre froide est restée dans les tuyères de la R-D pendant toute la décennie post-guerre froide. Or, le maintien d'un niveau de dépenses élevées dans cette catégorie aura nécessairement des conséquences à moyen et long terme. En effet, une fois les projets testés et évalués, des décisions doivent être prises quant à leur mise en production. Si on refuse de les fabriquer, les sommes dépensées pour leur développement se seront peut-être révélées peu utiles. La reprise actuelle des achats peut s'expliquer au moins partiellement par cette logique.

D'une certaine manière, les démocrates semblent avoir dû manœuvrer sur un terrain très étroit et glissant en matière de défense et de son financement. La position politique délicate

³⁰ Pour une liste détaillée des missions entreprises par les forces américaines depuis la fin de la guerre froide, consulter la page suivante : <http://www.globalsecurity.org/military/ops/recent-ops.htm> (dernière consultation le 07-10-2007).

de Clinton à partir de 1994 et sa vulnérabilité sur ces enjeux (Gold 2002) ont sans doute réduit la marge de manœuvre de son équipe dans l'implantation des réformes envisagées et souhaitées. De plus, les limites imposées quant aux ressources disponibles contraignaient l'éventail des choix possibles au plan budgétaire et tendaient à créer des distorsions entre une politique de défense ambitieuse et un budget jugé trop restreint par plusieurs, une dimension qui en est venue à dominer les discussions sur le budget de la défense dans la seconde moitié de la décennie. Les décisions très controversées qui ont été prises ont eu des impacts dans toutes les sphères de l'activité militaire, que ce soit sur les plans des personnels, des équipements, des infrastructures et ont eu des répercussions qu'on ne peut mesurer que maintenant sur l'organisation de l'armée américaine.

Ceci étant dit, un élément ressort clairement de l'évolution de la politique de sécurité américaine de la décennie post-guerre froide : malgré les changements appréciables survenus, les moyens militaires apparaissaient amplement interpellés par les lectures du contexte géostratégique proposées entre 1991 et 2000. Dans cette optique, les exercices de réforme et de planification qui ont ponctué la décennie semblent avoir cherché à maintenir un niveau de capacité et de préparation jugé minimal pour y faire face et dans quelques cas, certaines décisions poursuivaient explicitement l'objectif de renforcer la supériorité de la défense américaine même dans un contexte de ressources limitées. Signalons notamment la révolution dans les affaires militaires qui signifiait l'utilisation de technologies d'information et de communications très poussées, ou encore le projet de bouclier antimissile, qui malgré son caractère polymorphe (de SDI à GPALS à TMD à NMD à BMD...), a mobilisé une part importante des ressources allouées aux investissements entre 1993 et 2000³¹ (Cox, Gold *et al.* 2003).

2.3. Les effectifs de la défense :

Une partie de l'effort d'ajustement post-guerre froide s'est concentré sur une réduction substantielle des effectifs civils et militaires de la défense nationale, une conséquence logique du processus de restructuration. Les réformes mises en place par les revues post-guerre froide

³¹ Les économistes du *Center for Arms Control and Non-Proliferation* estiment que la fourchette des coûts de l'achat et de la durée de vie d'un système antimissile multicouches va de 800 milliards à 1,2 billion de dollars, dépendant de la formule privilégiée voir Cox, Gold *et al.* 2003.

annonçaient en effet que les autorités du Pentagone et du Bureau ovale entendaient diminuer considérablement les niveaux autorisés de personnel pour chaque service, et souhaitaient mettre en œuvre certaines mesures, comme le gel temporaire des soldes et les incitatifs de séparation, visant à amincir la rubrique des dépenses en personnel. Les effectifs civils ont eux aussi été touchés par cette dynamique de compression, mais de manière quelque peu différente, comme nous allons le voir plus loin.

2.3.1. L'évolution des effectifs militaires :

Comme le montre la section précédente sur le budget, la catégorie des dépenses en personnel militaire a été nettement ciblée par l'effort de réduction du format de la défense. En effet, après avoir entretenu une armée composée, pendant l'ère Reagan, des 2,2 millions de militaires (1987) jugés nécessaires pour mener une guerre globale au communisme, il semble tout à fait logique que les administrations de Bush (père) et de Clinton aient cherché à réduire significativement ce nombre au cours d'une décennie où la possibilité d'un conflit à grande échelle tendait à s'amenuiser. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait, comme en témoigne figure 2.9 ci-bas.

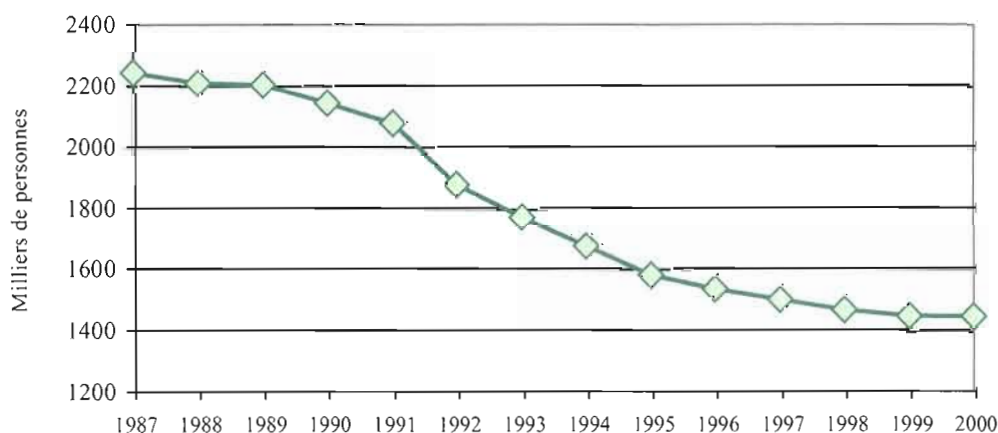


Figure 2.9 Évolution des effectifs de la défense (incluant le personnel de la réserve et de la garde nationale), 1987-2000, en milliers de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

Il semble que la période de démobilisation qui a suivi la fin de la guerre froide n'ait rien d'exceptionnel lorsqu'on la met en perspective sur une cinquantaine d'années. La figure 2.10

dévoile en effet que les périodes post-conflits ont toutes été témoin d'importantes contractions en personnel et que les effectifs militaires déclinent graduellement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

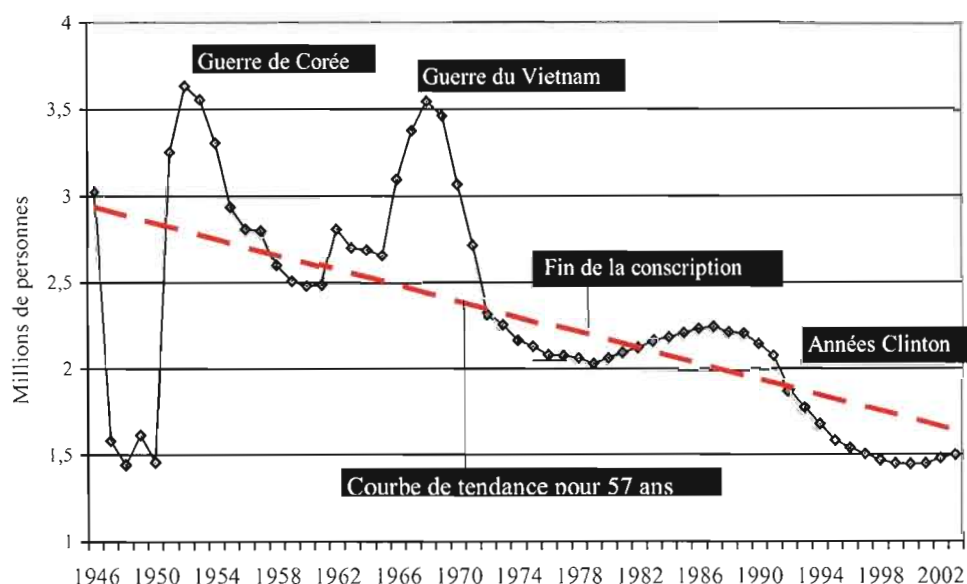


Figure 2.10 Évolution des effectifs des forces armées américaines, 1946-2002, en millions de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

L'évolution post-guerre froide du personnel militaire est directement liée aux efforts de restructuration prescrits par la *Base Force* et par la *Bottom Up Review*. En effet, les exercices de révision de 1991 et 1993³² cherchaient bien entendu à réaliser des économies, mais aussi à restructurer les forces en vue de les adapter à un monde nouveau et incertain, ce qu'on a plus tard regroupé sous le terme de « transformation » (Anonyme 1993c). À partir de 1997, la décroissance des effectifs semble de plus en plus tributaire des efforts de contrôle budgétaire.

³² Par exemple, l'extinction de la menace posée par le Pacte de Varsovie vis-à-vis de l'Europe occidentale a permis que l'on rapatrie une partie conséquente du contingent américain stationné sur le Vieux continent. La *Base Force* prévoyait en effet le retrait de près de la moitié des troupes qui y était postées entre 1991 et 1995 (Kaufmann 1992).

2.3.2. Le début de la transformation : un effacement du soldat au profit des équipements ?

Différents documents ont encadré et orienté l'effort de « transformation des forces » jugé primordial face à la décroissance des effectifs et des budgets ainsi que face à un contexte géopolitique en pleine mutation (États-Unis 1995h; États-Unis 1997i). Les plus importants sont les revues militaires examinées dans la première partie de ce texte ainsi que le texte *Joint Vision 2010* (États-Unis 1996e) rédigé par le chef d'état-major interarmes, qui proposait un gabarit pour le futur format de l'armée américaine.

Joint Vision 2010 contenait en effet plusieurs lignes directrices pour guider les changements à effectuer au sein du fonctionnement de l'armée, ce qui en quelque sorte définissait la manière dont les opérations seraient menées à l'avenir (États-Unis 1996e). Les planificateurs de l'époque estimaient que l'environnement géostratégique ne nécessitait plus une armée aussi imposante, ni aussi dispersée à travers le globe, que celle entretenue pendant la guerre froide. Ils ont donc mis de l'avant le concept d'une force expéditionnaire plus légère donc plus mobile, essentiellement basée sur le territoire américain (Loh 1994). Les trois services principaux (incluant le corps des Marines) voyaient leurs effectifs réduits, mais cette diminution des personnels serait compensée par l'utilisation d'équipements plus sophistiqués et plus performants³³.

Pour maximiser leur efficacité sur tous les théâtres d'intervention possibles – et ils pouvaient être nombreux et diversifiés – les services allaient également devoir travailler de manière plus intégrée (*joint*) dans un environnement véritablement interarmes (États-Unis 1996e; Richardot 2002). Selon les autorités militaires, la nécessité de cette collaboration accrue était dictée par l'utilisation des technologies développées dans le cadre de la révolution dans les affaires militaires, qui ont graduellement déplacé le point de mire opérationnel de la plateforme (ex : porte-avions) dit *platform-centric*, vers l'utilisation simultanée de plusieurs plateformes pouvant être éloignées physiquement les unes des autres, mais reliées entre elles par un réseau de moyens de communication capables de relayer en temps réel à toutes les composantes les informations sur l'opération, ce qu'on a appelé *network-centric* (Berry,

³³ Ce thème n'est jamais clairement exprimé mais se dessine en filigrane dans tout le document *Joint Vision 2010*. On y mentionne en effet la nécessité de développer des armements davantage létaux pouvant être opérés par des équipages moins nombreux, par exemple.

Corbin *et al.* 2002). En théorie, le réseau de plateformes agirait comme une seule entité totalement interarmes et interopérable, capable de couvrir une superficie beaucoup plus vaste et de répondre à plusieurs cas de figure de conflits ou de crises, ce qui exigeait moins de soldats et aussi, logiquement, moins d'officiers. Les corps des officiers actifs a également été réduit de 23 % entre 1989 et 1996 (États-Unis 1996e).

On a donc mis en œuvre un ensemble de mesures visant à permettre une réduction sans douleur des effectifs qui permettrait de dégager des sommes pour investir dans les équipements requis par la RAM. Il s'agissait d'inciter les personnes à quitter de leur plein gré moyennant des compensations financières ou des formules de retraites anticipées, soit le même type d'arrangements que ceux retrouvés dans le marché civil de l'emploi (États-Unis 1995f). On a également diminué le nombre de réengagements possibles et on a abaissé les plafonds de recrutement. Les officiers ont eux aussi été visés par les objectifs de diminution, ce qui semble logique compte tenu du fait que nombre moins élevé de soldats nécessitait moins de commandants. Entre 1989 et 1997, les corps d'officiers de l'*US Air Force*, de l'*US Army* et de l'*US Navy* ont été réduits respectivement de 25,8 %, 28,7 % et 22,1 % (États-Unis 1999b)

Malgré les efforts effectués en vue d'amortir au maximum les conséquences potentiellement négatives du processus de diminution des effectifs, quelques personnalités provenant essentiellement du Congrès ont émis plusieurs réserves sur les orientations préconisées par le département de la Défense. Cependant, ces dernières ne concernaient pas directement le fait de diminuer le personnel de la défense en nombre, mais plutôt la manière de le faire et les suites possibles d'un mouvement à la baisse mal géré. Une première critique fut formulée à l'effet que les réductions en personnel combinées à la transformation préconisée par le chef d'État-major interarmes (JCS) faisaient en sorte de polariser exagérément les ressources et l'attention sur les équipements et pas assez sur les personnes devant les utiliser (O'Hanlon 1998-1999). Cette tendance à privilégier le matériel au détriment des humains a donné naissance à l'expression « équiper les hommes ou fournir un équipage au matériel » (*equip the man or man the equipment*) qui reflète adéquatement l'inquiétude de plusieurs intervenants du milieu de la défense à ce sujet. La base de leur argumentation est que ce sont

les humains qui font l'armée et non le matériel et que dans cette optique, le personnel devrait être la priorité de la défense.

Une seconde critique touchait de manière plus générale la qualité de vie des militaires et leur niveau de préparation, deux éléments qui pouvaient être altérés dans un contexte d'amincissement global des forces armées (États-Unis 1997f). En effet, le début de la décennie 1990 aurait vu s'accélérer le tempo d'opérations militaires autres que la guerre, alors que s'effectuait la majeure partie des compressions en personnel. Cette situation aurait forcé les soldats à des affectations extérieures plus longues, à des semaines de travail plus chargées bref, à des conditions plus difficiles susceptibles de miner leur moral ou leur performance sur le terrain. Des difficultés apparentes au plan de la rencontre des quotas de recrutement pour chaque services et l'augmentation des plaintes provenant des militaires quant à leur qualité de vie ont d'ailleurs soulevé plusieurs craintes sur la possible la résurgence du phénomène de l'armée creuse³⁴, en amenant plusieurs à anticiper des départs massifs.

Ces craintes et les réprimandes subséquentes adressées à l'administration quant à sa « négligence » sont rapidement devenues un irritant pour le Président Clinton qui a du promettre d'améliorer le sort des militaires lors de son accession au second mandat présidentiel. Rappelons qu'en 1996, l'administration s'était engagée à améliorer les conditions de vie des militaires (paies, habitations) ainsi que leur état de préparation au combat (*readiness*) afin de parer aux effets éventuels de cette « crise » observée entre 1991 et 1995. Cependant, cette promesse n'impliquait en rien de freiner le processus de réduction en tant que tel.

³⁴ Cette idée fait référence à un phénomène apparu à la fin des années 1970. Alors que les budgets de défense post-Vietnam déclinaient face à une menace soviétique que plusieurs jugeaient croissante, les dirigeants militaires ont préféré maintenir telle quelle la structure des forces ainsi que les programmes de modernisation des équipements (achats) au détriment des dépenses en entretien et opération qui incluent l'entraînement, l'entretien des bases, des baraques et des logements familiaux, etc. En conséquence, une partie appréciable de recrues de qualité quittaient le service de leur nation, laissant derrière eux une « force creuse » (Kitfield 1994 : [6]).

2.3.3. Les compressions pures et simples en effectifs : cibler les civils au lieu des militaires

La seconde phase débute *grosso modo* avec la QDR de 1997. Celle-ci paraît nettement plus tributaire des contraintes budgétaires que de l'impératif de modeler les forces à un nouveau contexte et à de nouvelles missions (États-Unis 1997d). En effet, conjointement à la promesse de redresser la situation sur le plan du personnel, Clinton s'était engagé en 1997 à investir davantage dans les acquisitions dont le budget devait atteindre 60 milliards par année en 2001. Par ailleurs, plusieurs « imprévus », dont les interventions en Bosnie ou encore *Desert Fox* dans la région du Golfe, ont mobilisé une part importante du budget d'opération (Fulghum 1997), créant des contraintes supplémentaires au plan financier. Pris entre l'arbre et l'écorce, une solution possible était de couper davantage dans les personnels civils, ce que les autorités ont fait (États-Unis 1996). Les réductions en personnel se sont donc étalées sur toute la décennie pour se stabiliser en 1999. Par contre, les services³⁵ n'ont pas été touchés également par cette vague de compressions, comme le montre la figure 2.11.

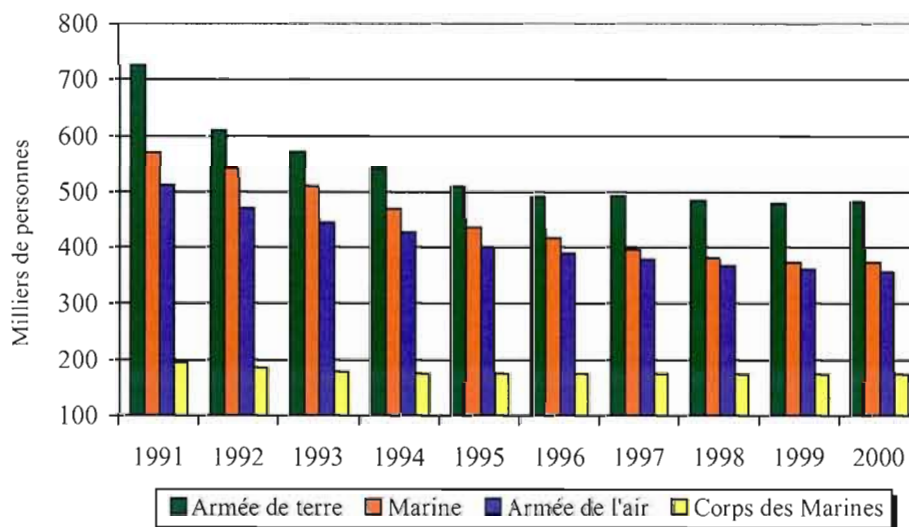


Figure 2.11 Évolution des effectifs des services de l'armée américaine, 1991-2000 en centaine de milliers de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

³⁵ Officiellement, le corps des Marines fait partie de la marine, mais il est la plupart du temps examiné comme un service à part entière par l'administration. Plusieurs estiment qu'il s'agit en fait d'une petite armée dans l'armée.

Entre 1991 et 2000 il semble que ce soit la marine (- 35 %) et l'armée de terre (- 34 %) qui ont essuyé la majeure partie des compressions, suivis de près par l'armée de l'air (- 30 %). Le corps des Marines avec une décroissance de 12 % seulement est le service le moins touché – et de loin – par les réductions. Cela peut sans doute s'expliquer par le fait que ce corps particulier à vocation d'intervention immédiate a été pratiquement de tous les conflits de la décennie. Il était déjà mieux adapté au type d'opérations dans lesquelles les États-Unis allaient s'impliquer entre 1991 et 2000, tandis que les trois autres branches ont vu la plupart des réductions en personnel se réaliser lors de leur retrait d'Europe et d'Asie (Richardot 2002).

2.3.4. Le personnel civil : une dynamique différente

Même en excluant les militaires, le département de la Défense est le plus gros employeur de la machine fédérale états-unienne. En 2000, approximativement 700 000 personnes travaillaient pour le compte du DoD, à la fois sur le territoire américain et à l'étranger (États-Unis 1996). 83 % des effectifs civils de la défense sont répartis dans les trois services (air, terre, mer), le reste se retrouvant dispersé au sein des agences spécialisées de la défense et dans les tâches de gestion et d'administration de cette énorme machine. Les travailleurs qui ne sont pas affectés aux fonctions administratives, ou qui n'exercent pas au sein des agences spécialisées sont essentiellement responsables de la logistique, soit de l'entretien des bases et du matériel, du soutien au personnel comme les services médicaux, etc.

La main d'œuvre civile a aussi été touchée par les réductions, mais peut-être pas autant que l'auraient souhaité les autorités de l'époque. Déjà au moment du dépôt de la BUR, on identifiait les effectifs de soutien et le personnel administratif comme étant des facteurs significatifs d'augmentation des coûts (*cost-drivers*) et comme devant être une des cibles du processus de compression général dans la défense (États-Unis 1993c). Or, lors de la parution de la QDR de 1997, la proportion des effectifs civils du département de la Défense se situait autour de 32,5 % du total, un niveau presque équivalent à celui du début de la décennie, qui était de 33,4 % (États-Unis 2004b; Vickers et Kosiak 1997). Cela signifie donc que la décroissance a affecté les postes civils avec la même ampleur et au même rythme que les militaires. C'est sans doute pour cette raison que cette catégorie spécifique a été

expressément ciblée comme devant supporter le poids de la majorité des réductions en personnel dans la QDR de 1997 (États-Unis 1997b).

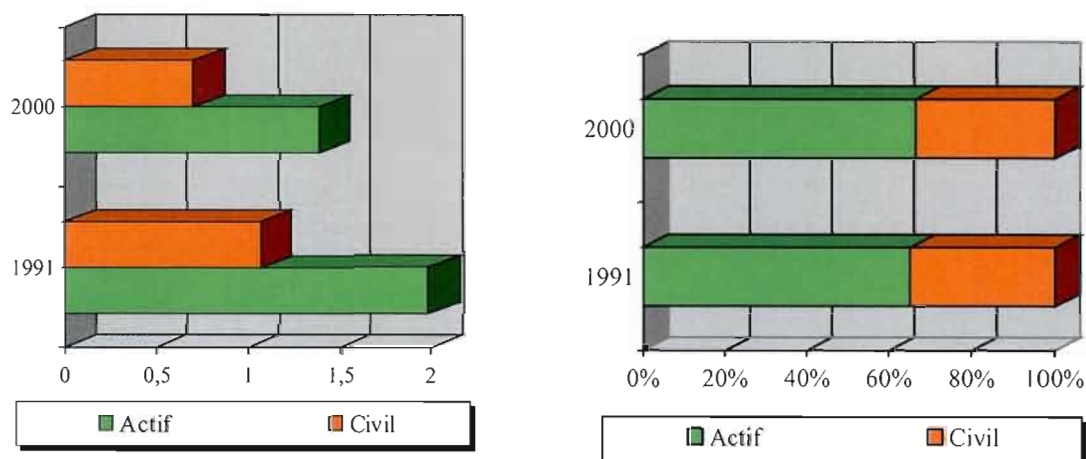


Figure 2.12 Comparaison des composantes actives, militaire et civile des forces américaines, 1991 et 2000, en millions de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

La figure 2.12 montre que les réductions en personnel ont affecté les composantes civiles et militaires des forces américaines à peu près dans les mêmes proportions. En effet, les données permettent de constater que sur le total des personnes, les forces actives et civiles représentent, à un ou deux points près, le même pourcentage du total en 1991 et en 2000.

Le rapport annuel de 2000 (États-Unis 2000) affirme qu'approximativement 400 000 postes civils ont été supprimés pendant la décennie post-guerre froide, et que « seulement » 9 % de ces suppressions, ce qui équivaut à 36 000 postes, auraient été des licenciements. Le même type de mesures que celles implantées pour réduire le personnel militaire aurait été mis en place pour les travailleurs civils (indemnités de départ, retraites anticipées, placements dans d'autres organisations du gouvernement fédéral, etc.).

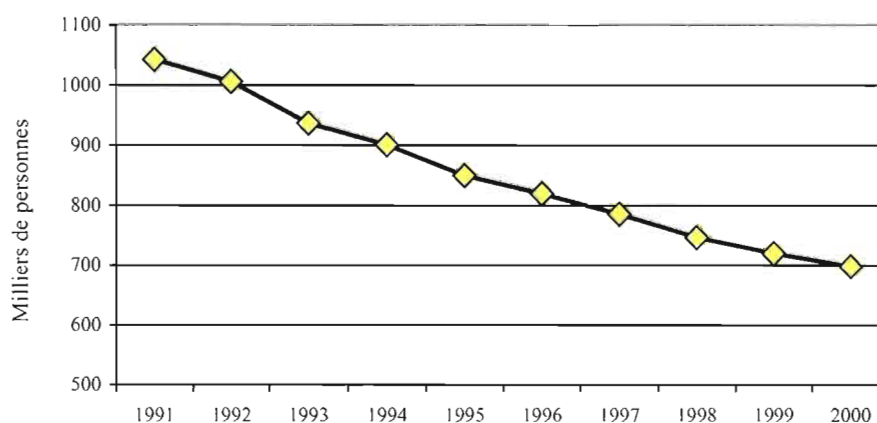


Figure 2.13 Évolution des effectifs civils du département de la Défense, 1991-2000, en milliers de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

Cependant, la nature des fonctions exercées par les effectifs civils les a rendus vulnérables à deux autres phénomènes soit, dans un premier temps, les privatisations et, dans un second temps, les rondes de fermetures et de restructuration de bases militaires. En effet, dans le cadre de réformes des processus d'acquisition du DoD, certaines tâches autrefois confiées à du personnel directement employé par l'État ont été attribuées à des acteurs privés par le biais d'appel d'offres compétitifs, ce qu'on a appelé l'externalisation (*outsourcing*), mais qui est à toutes fins pratiques, une privatisation. La construction des logements de familles de militaires, par exemple, est rapidement devenue une activité remise entre les mains de l'entreprise privée. Les rondes de fermetures de bases, quant à elles, ont tout simplement éliminé des postes qui disparaissaient avec l'arrêt des activités de la base militaire, forçant des mutations d'employés ou leur départ pur et simple.

2.3.5. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Les conséquences des diminutions de personnel militaire sont difficiles à cerner même encore aujourd'hui, plus d'une décennie plus tard. Elles s'inscrivent tout à fait logiquement dans le processus de réduction du format de l'armée américaine. Ceci dit, plusieurs ont craint des départs en masse suite à une détérioration sensible des conditions de vie et de travail des soldats et des officiers apparemment démoralisés par un tempo d'opération très élevé et des équipements négligés et moins performants. L'armée de l'air, en particulier, semble avoir

éprouvé beaucoup de difficultés à retenir ses pilotes et a connu une brève période de pénurie vers le milieu de la décennie.

Il faut toutefois faire preuve d'une certaine prudence face à ces affirmations. Par exemple, une des raisons qui expliquerait, en partie du moins, la pénurie de pilotes, de l'avis même du secrétaire de l'Armée de l'air, était le manque de planification dont le service aurait fait preuve pour la formation des futurs pilotes. Le problème n'était donc pas entièrement attribuable aux compressions (Korb 2002). De plus, une étude menée par le GAO en 1995 tend à montrer que les inquiétudes qui ont surgi dans la première moitié de la décennie quant à la rencontre des quotas de volontaires n'étaient pas fondées et que les niveaux de personnel requis étaient largement rencontrés, sauf au sein de quelques fonctions ultras spécialisées (États-Unis 1995f).

En effet, les quelques difficultés éprouvées de façon ponctuelle relèveraient plutôt de facteurs temporaires ou n'ayant pas nécessairement de liens avec la dégradation des conditions de vie et de travail comme telle. On cite comme exemple l'attrait exercé par le marché du travail civil en période de forte croissance économique, ou encore les effets non anticipés des mouvements de relocalisation des personnels suite aux fermetures de bases outre-mer. Les problèmes des services très spécialisés auraient quant à eux pratiquement toujours existés, compte tenu de la nature des compétences requises (États-Unis 1995f).

Par ailleurs, une étude plus récente conduite par le GAO sur le taux de satisfaction du personnel militaire vis-à-vis leur emploi tend également à relativiser l'impression d'un mécontentement vaste et généralisé au sein des rangs et celle que des foules de gradés et de soldats seraient sur le point de quitter la vie militaire (États-Unis 2000e). Un sondage datant de 1999 montre en fait qu'une majeure partie des militaires est contente de son sort et que le taux de satisfaction tend à augmenter avec l'élévation du niveau hiérarchique (grades) et de l'ancienneté. Les résultats de l'enquête indiquent que les facteurs d'insatisfaction dominants sont la paie, la qualité du commandement et le ratio temps personnel/ temps de travail. La proportion de ceux et celles qui disent vouloir quitter le service à cause de ces insatisfactions est relativement basse (10-12 %). Le GAO analyse ces résultats comme étant le signe que plusieurs problèmes sont bien réels, (comme l'*overstretch*), mais que dans l'ensemble le moral est bon.

Il semble donc qu'en ce qui concerne le personnel militaire, les pronostics les plus catastrophiques ne se soient pas matérialisés. Pour ce qui est des effectifs civils, les efforts de privatisation se heurtent aux syndicats qui estiment que l'administration ne respecte ni les travailleurs, ni la loi qui contraint l'organisme à soumettre les tâches à la compétition et à permettre aux employés fédéraux de soumissionner pour les obtenir. Cette tendance est confirmée par l'inspecteur général qui a sévèrement critiqué le département de la Défense pour son laxisme dans l'application des critères de compétitivité ainsi que pour sa négligence dans le suivi des économies réalisées par sa politique d'externalisation (États-Unis 1998). Le domaine du test et de l'évaluation semble lui aussi soulever plusieurs inquiétudes. Selon Richardot (2002), plusieurs des fonctions liées aux activités d'essais d'équipements du DoD auraient elles aussi été privatisées. L'auteur estime que le DoD aurait pris un risque en agissant ainsi, car les personnes chargées de vérifier le matériel pourraient faire preuve de moins d'indépendance vis-à-vis les fabricants. Cela laisse supposer que des pressions puissent être exercées avec davantage de succès pour le choix d'un système X ou Y.

Les mesures mises en place pour les effectifs ne semblent pas inhabituelles, ni très originales. Elles ressemblent à tout ce qui s'est fait dans les pays industrialisés lors de vagues de privatisation des services publics. Comme il en sera question dans les autres études de cas, les administrations de l'Australie et du Royaume-Uni sont eux aussi allés loin dans la voie de l'externalisation des services.

2.4. Les infrastructures : un problème de politique intérieure

Les réformes mises en œuvre pendant la décennie comprenaient tout un pan dédié aux infrastructures. Depuis le début de la phase de transition et même un peu avant (1988) il y avait en effet une certaine unanimité entre les diverses composantes administratives concernées (Congrès, Présidence, département de la Défense) quant au fait que les bases, les dépôts, les sites d'entraînement, les hangars, les baraquements, bref la quantité et la variété d'installations dont disposait l'armée au sortir de la guerre froide excédaient largement ses besoins et que l'entretien et l'opération de cette infrastructure était inutilement coûteux pour le contribuable. Invoquant à la fois des impératifs financiers et stratégiques, les sites de la défense localisés à l'intérieur (*Continental US* ou CONUS) et à l'extérieur du territoire américain (OCONUS ou *Oustide Continental US*) sont rapidement devenus l'une des cibles

privilégées du processus de rationalisation. Cependant, la dynamique ayant mené à la fermeture de nombreuses bases militaires hors frontières est complètement différente de celle ayant permis l'interruption des activités sur les sites CONUS.

2.4.1. La démarche de la Base Realignment and Closure Commission : esquiver les intérêts locaux

Malgré l'existence généralisée d'un consensus autour de la nécessité de fermer des bases militaires, dont certaines étaient carrément inutilisées, l'identification des sites devant passer au coutelet pouvait s'avérer extrêmement épineuse dans le contexte politique américain (Goren et Lackenbauer 2000). En effet, les installations militaires majeures sont concentrées géographiquement et constituent dans plusieurs cas le principal employeur local, générant ainsi une activité économique considérable et parfois même essentielle dans toute la zone de proximité. Leur fermeture peut signifier des pertes d'emplois directs et indirects substantielles et, pour l'élus au Congrès, la très nette possibilité de perdre ses prochaines élections pour n'avoir pas été capable de garder le site ouvert. « The conventional wisdom holds that base closure ends congressional careers, and few legislators are willing to sacrifice themselves » (Mayer 1995).

Jusqu'en 1988, le choix des bases à fermer se faisait au cas par cas. Il était largement reconnu à cette époque que les décisions étaient avant tout tributaires du jeu électoraliste omniprésent au Congrès des États-Unis, ce qui rendait difficile toute interruption d'activités de sites d'envergure significative. Entre 1977 et 1988, aucune base militaire majeure n'a été fermée, tandis que treize nouveaux sites ont vu le jour (Goren et Lackenbauer 2000). Le problème était tellement sérieux que les autorités politiques se sont dotées en 1988 d'une commission bipartisane indépendante à la fois de l'exécutif et du Congrès, la commission BRAC (pour *Base Realignment and Closure*) afin d'enclencher l'indispensable processus de réduction des infrastructures. Sans entrer dans les détails, mentionnons que l'organisme devait soumettre à la Présidence et aux membres du Congrès une liste complète de bases devant être closes ou dont la mission devait être revue. Cette liste ne pouvait être modifiée par aucune des deux instances et devait être soit rejetée ou approuvée dans sa totalité. La première ronde de BRAC

de 1988 avait ainsi permis la fermeture de seize sites majeurs³⁶ sans qu'il y ait trop d'interférence à saveur électoraliste (États-Unis 1998j).

On a jugé l'ensemble de l'exercice comme étant un succès et voté une loi en 1990 pour assurer l'existence d'une commission indépendante chaque fois qu'un nouveau processus de réduction des infrastructures serait mis sur les rails. Cependant, la nouvelle législation changeait les rôles. La responsabilité de bâtir la liste des bases se retrouvait désormais entre les mains du DoD et de ses services, tandis que la commission se voyait octroyer la responsabilité de vérifier que les sites retenus soient conformes aux critères (valeur militaire du site, coûts, impacts environnementaux et économiques) et qu'ils s'inscrivent dans les plans en vigueur de structuration des forces (États-Unis 1997e). La loi de 1990 autorisait également la mise en œuvre de trois rondes de BRAC, une en 1991, une en 1993 et une en 1995.

Dans le cadre des quatre rondes de BRAC, on a complètement cessé les activités sur 97 sites majeurs ainsi que sur des centaines de petites locations et on en a restructuré et rationalisé par voie de regroupements 62 autres³⁷. Près de 71 000 postes civils ont été supprimés par les processus BRAC, et 39 800 postes militaires. De 1988 à 2001, les coûts totaux de l'exercice ont été estimés à 23 milliards de dollars, tandis que pour la même période les économies nettes réalisées sont évaluées à 14 milliards de dollars (37 milliards moins les 23 milliards de coûts initiaux). On affirme également que 5,6 milliards seront épargnés annuellement après 2001 grâce aux fermetures réalisées depuis la fin de la décennie 1980 (États-Unis 1998j).

Si le processus mis en place pour la sélection des bases à fermer ou à restructurer n'était pas simple, la manière de procéder pour les installations ciblées ne l'était pas davantage. Le DoD devait en effet tenir compte des impacts de la fermeture d'une installation majeure sur la vitalité économique régionale et il avait également la responsabilité de dépolluer les terrains qu'il laissait vacants, une condition de leur transfert aux communautés locales pour une réutilisation permettant éventuellement de redynamiser leur économie. C'est pourquoi les programmes de décontamination ainsi que ceux d'aides aux collectivités locales ont fait

³⁶ Une installation est considérée comme majeure (*large*) lorsque la valeur de remplacement des biens immobiliers (terrain et immeubles) est égale ou supérieure à 1,64 milliard de dollars. Voir (États-Unis 1999).

³⁷ Pour une liste détaillée des sites fermés et restructurés, voir États-Unis (1988; 1991; 1993; 1995b).

partie intégrante du processus BRAC et ont été financés par cette enveloppe budgétaire. Le département de la Défense était ainsi contraint de tenir compte d'un ensemble de considérations sans lien direct avec ses activités, tout en garantissant que la fermeture de ces bases réaliserait des économies substantielles.

2.4.2. Le grand nettoyage : une tâche herculéenne

Dans le cadre du processus BRAC, le DoD devait respecter vingt-deux lois fédérales (sans compter les diverses législations des états fédérés qui s'appliquaient) l'obligeant à remettre en état les terrains qu'il quittait. Or, les militaires ont laissé derrière eux des sites pollués par plusieurs décennies d'activités pas toujours très écologiques, ces préoccupations étant relativement contemporaines. En 1997, le nombre de terrains devant être décontaminés se chiffrait à 4 960 (États-Unis 1998f). Il s'agissait, pour le moins, d'une tâche imposante, sachant de plus que parmi ces endroits, il était question de contamination des nappes phréatiques ou des sols des sites d'entreposage de munitions, des conditions notoirement difficiles à traiter et dans le cas des dépôts de munitions et d'explosifs ou des sites nucléaires, carrément dangereux. De plus, l'administration de Clinton s'était engagée, dès son entrée à la Maison Blanche en 1993, à décontaminer certains sites classés prioritaires (110 au total) le plus rapidement possible via le *Fast-Track Clean-Up Program* (États-Unis 1996d).

Les coûts de la décontamination se sont d'ailleurs avérés élevés, neutralisant en partie les économies que l'on espérait pouvoir réaliser avec les fermetures et les restructurations. On a estimé que les frais de traitement des sites devant être remis aux autorités locales seraient de 7,2 milliards de dollars, soit 31 % du 23 milliards des coûts totaux (États-Unis 1997e; États-Unis 1998f). Il s'agit d'estimations, car le montant final d'une facture d'activité de décontamination est extrêmement difficile à anticiper compte tenu de la nature des problèmes et il est susceptible de venir gonfler l'addition à plus long terme.

Ceci étant dit, il est intéressant de noter que le département de la Défense en partenariat avec l'Agence de protection de l'environnement (EPA) et diverses institutions gouvernementales locales ayant juridiction en matière d'environnement, a dû innover pour trouver des moyens de décontaminer ses terrains dans des délais les plus courts possibles à des prix raisonnables, le tout en tenant compte des préoccupations des communautés concernées. Dans ce contexte, le personnel du DoD a mis en place des structures de concertation avec les collectivités

locales pour établir un consensus sur les moyens à employer pour atteindre les objectifs, favorisant ainsi le développement de technologies novatrices de traitement des sols et des eaux usées (États-Unis 1996d).

2.4.3. La reconversion et la réutilisation des sites militaires : une fin hollywoodienne ?

L'autre volet important que le DoD devait prendre en considération était l'impact des fermetures de bases sur la vie économique des collectivités situées à proximité. Ces dernières et leurs représentants au Congrès étaient naturellement inquiets des possibles conséquences des suppressions d'emplois directs et indirects qui seraient l'inévitable contrecoup des processus BRAC. Dans cette optique, le DoD a implanté un ensemble de mesures visant à venir en aide aux communautés affectées par les interruptions d'activités. Celles-ci consistaient essentiellement à fournir des prêts et des subventions, ainsi qu'un soutien logistique, pour aider les autorités locales à élaborer des projets comme la planification de la réutilisation des sites, la formation de la main d'œuvre, l'amélioration des infrastructures, bref des initiatives susceptibles d'appuyer les efforts de revitalisation des économies régionales. Le Bureau de l'ajustement économique (*Office of Economic Adjustment*) a été mandaté pour gérer ces enveloppes, mais des fonds étaient également disponibles en provenance de l'EPA, du département du Travail, de la section de l'administration économique du département du Commerce ainsi que l'Autorité fédérale de l'aviation (FAA) (Markusen et Brzoska 2000).

D'un point de vue global, les fermetures de bases n'auraient pas eu un impact aussi négatif sur l'emploi et l'économie américaine qu'on avait anticipé au départ. L'excellente performance de l'économie du pays dans son ensemble aurait permis d'absorber une partie des pertes encourues par les fermetures de bases. Cependant, de l'avis de plusieurs autorités locales impliquées dans le processus de reconversion d'une base ainsi qu'à la lumière des résultats d'une enquête menée par la *Rutgers University*, les programmes d'aides fédérales se sont avérés indispensables à la réussite de plusieurs projets (États-Unis 1998f).

2.4.4. Les rondes de BRAC – des résultats intéressants

La QDR de 1997 demandait à ce que des compressions supplémentaires soient effectuées dans les infrastructures et réclamait la mise en place de deux autres rondes de BRAC, la première en 2001 et la seconde en 2005. En effet, une étude du *Congressional Budget Office*

datant de 1996 et une autre produite par le Pentagone en 1998 ont montré que les réductions d'installations militaires n'ont pas suivi le même rythme que celles de la structure des forces (32 % pour le format de l'armée contre 21 % pour les installations) (États-Unis 1996a; États-Unis 1998j). Ceci a mené le secrétaire de la Défense de l'époque, William Cohen, à estimer que 23 % des infrastructures dont disposait son organisme étaient superflues et à demander au Congrès d'autoriser un nouveau processus BRAC. Cependant, interprété par la branche législative comme étant une manœuvre préélectorale malhonnête, une intervention du président Clinton en 1996 visant à empêcher la fermeture de deux bases dans des états fédérés stratégiques, l'une en Californie et l'autre au Texas, a effectivement torpillé l'amorce d'une nouvelle ronde de fermetures de bases (Lockwood 2001). Celle-ci a repris sa place dans l'ordre du jour politique avec l'arrivée des républicains à la barre de la présidence en 2000.

De plus, les sommes que les autorités croyaient pouvoir épargner par le processus de fermeture étaient, selon plusieurs, exagérées. C'est sans doute pourquoi un débat fait rage à l'heure actuelle sur les montants réels économisés par les rondes de BRAC. Cependant, tout comme pour les compressions en effectifs, les réductions en infrastructures constituent une dimension logique, voire inévitable de l'adaptation à un monde post-guerre froide et l'un des rares aspects sur lesquels un certain consensus a pris forme : les États-Unis ont trop de bases militaires.

2.4.5. Les bases militaires localisées à l'étranger

Seules les forces américaines bénéficiaient d'un véritable réseau international d'installations militaires leur permettant d'avoir une portée globale au sortir de la guerre froide. En 1990, le Pentagone disposait en effet d'approximativement 700 bases dans 24 pays (Clarke et O'Connor 1993). Cette infrastructure était coûteuse car les États hôtes demandaient des compensations et recevaient également de l'aide militaire. À la fin de la confrontation Est-Ouest, la disposition des bases militaires OCONUS ne répondait plus adéquatement aux besoins opérationnels du DoD et les responsables prévoyaient réduire cette immense infrastructure de 35 %. Cependant, la restructuration des assises matérielles internationales du DoD ne devait pas nuire à la mise en oeuvre de la présence avancée prescrite par les politiques de défense de la décennie.

Ainsi, pour composer avec les contraintes budgétaires tout en répondant aux directives des stratégies de sécurité nationale, le Pentagone a formulé une stratégie de prépositionnement qui consistait à stocker des armements et du matériel de soutien accompagné d'un seul bataillon de soutien sur des sites à proximité des zones jugées à risque. Une partie des équipements était d'ailleurs « flottant », c'est-à-dire entreposée sur des bateaux proches des possibles lieux de crises. Concrètement cette stratégie réduisait le recours au transport stratégique aérien (très coûteux) ou naval (trop lent) nécessaire pour acheminer les équipements vers les théâtres d'opérations pressentis (États-Unis 1998g).

Le mouvement de restructuration des installations américaines à l'étranger peut être décomposé en deux grandes phases. D'abord, la réduction sensible des installations en Europe, dont la fermeture de nombreux sites au Royaume-Uni, en Allemagne et en Grèce en conséquence de la dissolution du Pacte de Varsovie. L'Allemagne a été la plus touchée par le processus : vingt et une des quarante-sept bases militaires majeures qui y étaient installées ont vu une réduction de 80 % de leurs activités de plus, tandis que dix-sept ont été complètement fermées, ce qui a représenté une réduction des personnels militaires qui y étaient affectés des deux tiers (de 320 000 en 1989 à 110 000 en 1995) (Cunningham et Klemmer 1995; États-Unis 2004c). Ensuite, un redéploiement plus restreint dans la zone du Golfe persique et du Pacifique Nord avec la création de sites de prépositionnement au Qatar et au Koweït. Par ailleurs, le renouvellement des ententes avec les États hôtes se révélait parfois ardu. Par exemple, au début de la décennie les négociations avec les autorités politiques philippines en vue de prolonger la présence militaire américaine dans l'archipel ont échoué, ce qui a mené à la fermeture complète des deux dernières installations majeures en Asie du Sud-est : la base aérienne de Clark³⁸ et la base navale de Subic Bay.

Ceci étant dit, les fermetures de bases militaires outremer n'ont pas suscité le même niveau d'intérêt que celles localisées en territoire national. Les autorités militaires sont en effet peu loquaces sur cet aspect jugé « sensible » de leurs activités et l'information disponible est plutôt rare. Les négociations entourant les installations militaires se font de gouvernement à gouvernement et s'insèrent dans le cadre plus large de la politique étrangère et de sécurité

³⁸ Clark AFB avait déjà été évacuée suite à l'éruption du volcan Pinatubo en 1991.

ainsi que des programmes internationaux d'aide militaire. Par ailleurs, mentionnons que de manière très pragmatique, il devait s'avérer nettement plus aisé pour les autorités politiques de fermer des bases où les communautés locales ne votent pas aux élections législatives et présidentielles américaines.

Vers la fin des années 1990, la présence des forces américaines à l'étranger représentait à peu près 60 % de ce qu'elle était pendant la guerre froide³⁹. Elle était également conçue de manière différente. En effet, durant le conflit Est-Ouest, la stratégie des États-Unis était globale alors que pendant la période post-guerre froide elle a glissée vers une conception davantage régionale, axée sur trois théâtres majeurs soit l'Europe, le Pacifique et le Golfe persique. Mises ensemble, les stratégies régionales constituaient un cadre stratégique global, mais les chances d'avoir à se battre au sein de conflits majeurs sur ses trois fronts simultanément étaient considérées faibles, particulièrement en Europe.

2.4.6. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Il est très délicat de tenter d'évaluer l'ampleur des économies induites par un processus de fermetures de sites militaires car celles-ci génèrent initialement des coûts importants. En effet, les interruptions ou réalignement d'activités devant se réaliser dans le cadre des BRAC étaient accompagnés de plans financiers visant d'une part, à faciliter la transition des économies locales et à amortir le choc des fermetures de base, et d'autre part la mise en place de programmes coûteux visant la décontamination des sites. Il semble néanmoins que la plupart des organismes qui se sont penchés sur la question jugent que l'exercice a été un succès et qu'il a effectivement permis des économies importantes tout en permettant une redynamisation des sites grâce à l'accompagnement fourni par l'*Office of Economic Adjustment*.

La restructuration des bases militaires à l'étranger semble quant à elle avoir répondu à d'autres impératifs, notamment ceux en lien avec la politique de défense. Il est toutefois intéressant de noter que la volonté de maintenir une présence militaire significative outre-frontières a survécu à la fin de la guerre froide et est même devenue une composante centrale de la stratégie post-guerre froide de sécurité nationale américaine.

³⁹ Les données varient entre 50 % et 60 %.

2.5. L'acquisition : changement des pratiques, changement de culture

Les pratiques d'achats héritées de la guerre froide, particulièrement celles qui touchaient l'acquisition de systèmes d'armes importants, ont été l'objet de très nombreuses critiques aux États-Unis et ce, avant la fin de la guerre froide. Dès la moitié de la décennie 1980, au plus fort de l'accroissement reaganien, le gonflement du coût unitaire de certains équipements, l'émergence de plusieurs scandales liés à des achats de moindre importance⁴⁰, la lourdeur bureaucratique associée au processus d'attribution des contrats, pour ne mentionner que ces phénomènes, suscitaient déjà beaucoup d'inquiétudes et provoquaient des attaques sévères de la part des politiciens et des analystes à l'endroit des autorités du Pentagone accusées de gaspiller les fonds publics (Gansler 1989). Dans le contexte des préoccupations post-guerre froide d'assainissement des finances publiques et de redressement du déficit, il était certain que les méthodes d'acquisition du DoD fournissaient une cible de choix à l'administration de Clinton engagée dans un vaste processus d'adaptation. D'ailleurs, le Royaume-Uni pouvait déjà à ce moment servir de modèle, étant le précurseur de la mise en œuvre de plusieurs mesures novatrices sur ce plan.

2.5.1. Une dynamique qui ne répond pas uniquement à la logique économique

Le département de la Défense américain constitue, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le plus gros client de la planète, effectuant des achats qui dépassent le budget total de la défense du Japon et du Canada combiné. Si l'on prend en considération les données budgétaires de 1999, on peut constater que plus du deux tiers de l'enveloppe de 53 milliards du programme d'acquisition de la défense était destiné aux achats d'armements (missiles, avions, munitions, véhicules sur roues et chenilles, etc.) (États-Unis 1999d). Le DoD devant privilégier les fournisseurs locaux pour tous les achats de 2 500\$ et plus en vertu du *Buy American Act* de 1933, l'acquisition, par l'ampleur des moyens qu'elle dégage, offre un levier précieux d'intervention dans l'économie pour les autorités politiques d'un État qui a publiquement tendance à désavouer ce type de pratiques. En effet, selon Wirls, même Reagan, qui était un fervent défenseur du libéralisme économique comme mode

⁴⁰ Plusieurs scandales liés à la surfacturation de biens de consommation courante comme des sièges de toilette et des marteaux ont éclaté dans les années 1980 et attiré l'attention du public sur les pratiques d'achats du Pentagone (Korb 1996a).

d'organisation du marché, aurait canalisé des portions du budget d'acquisition vers certaines firmes dans le but de les soutenir (Wirls 1992).

Historiquement, les enjeux liés aux acquisitions et notamment à la manière dont les contrats sont attribués, se sont révélés centraux dans la dynamique de défense américaine et dépassaient la recherche du rapport coût/bénéfice le plus avantageux. D'une part, pendant la guerre froide, la logique qui prédominait dans les exigences du département de la Défense quant à la fabrication des systèmes et plateformes militaires était, pour des raisons de sécurité nationale, axée sur des questions de performance technique et de résistance d'équipements qui devaient répondre à des normes différentes de celles retrouvées dans les marchés civils pour des biens similaires, les fameuses *Military Specifications* ou MILSPECs (Lorell, Kennedy *et al.* 2000). D'autre part, certains impératifs de maintien de firmes étant fournisseur unique d'un système et/ou garantissant l'avantage comparatif technologique des États-Unis dans le marché international pour un secteur décisif ou vulnérable guidaient certains choix dans l'attribution de contrats importants (Flamm 1999).

Si ces procédés ont permis la création d'une base industrielle de défense exceptionnellement sophistiquée ainsi que son positionnement de chef de file incontesté sur le plan mondial, elles ont également concouru à gonfler considérablement les coûts des équipements et des plateformes produites. De plus, elles ont eu pour conséquences d'éloigner l'industrie militaire nationale de sa contrepartie civile en y introduisant des façons de faire différentes en réponse à ces besoins particuliers de la défense qui ne correspondaient pas avec les principes de compétitivité et de rendement auxquels on s'attend généralement dans le secteur privé (Lorell, Kennedy *et al.* 2000).

2.5.2. *La fin d'une époque ?*

Dans le contexte post-guerre froide, ces procédés ne cadraient plus du tout avec les priorités gouvernementales et attiraient l'attention de plusieurs organismes de vérification. En effet, depuis le début des années 1990, le département de la Défense est talonné par le Bureau de la

comptabilité du gouvernement (*General Accounting Office* ou GAO⁴¹) pour tout ce qui touche l'acquisition de systèmes d'armement.

Plusieurs rapports de la série « programmes à haut risque », c'est-à-dire les programmes gouvernementaux où les risques de fraudes, de gaspillage et de mauvaise gestion seraient particulièrement élevés, examinent les problèmes liés l'achat de matériel de défense dont les coûts finaux dépasseraient trop souvent les projections initiales. Selon les rédacteurs des multiples documents, certains facteurs directement liés la planification et à la gestion des achats devraient être rectifiés. Notons entre autres l'existence de systèmes d'informations et de comptabilisation déficients et le phénomène bien connu du dédoublement de certains programmes entre les services. Toutefois, selon le GAO, il ne faut surtout pas négliger la présence d'une certaine culture partagée par de nombreux acteurs présents qui auraient intérêt à maintenir le système d'acquisition en l'état.

Inherent in the culture are powerful incentives and interests that influence and motivate the behaviors of participants in the process, including components of DOD, the Congress, and industry. Sometimes, these interests override the need to satisfy the most critical weapon requirements at minimal costs (États-Unis 1995e: 11).

Force est de constater que pour les autorités politiques, le travail qu'exigeait la réforme de ce dispositif et des procédés qui y étaient en vigueur était colossal et il n'est pas étonnant qu'aujourd'hui, dix ans après l'implantation des premières mesures, les résultats puissent paraître quelque peu décevants, comme nous le verrons plus loin.

Les objectifs initiaux étaient cependant un tantinet ambitieux : maintenir le niveau de préparation des armées à court et long terme tout en modernisant les capacités, réduire le temps que prend cette modernisation et l'accomplir à des coûts moindres (Gansler 1998). En clair, il s'agissait de renverser une logique et des pratiques qui s'étaient graduellement enracinées pendant les quarante années précédentes. En effet, selon Gansler (1989), avant la fin de la guerre froide la règle qui prévalait en matière de réforme de l'acquisition consistait essentiellement pour le Congrès à voter des lois au cas par cas pour corriger un problème réel et/ou potentiel, ou encore pour des motifs politiques, comme chercher à favoriser l'achat

⁴¹ Une sorte de vérificateur général travaillant pour le Congrès des États-Unis. Depuis juillet 2004, l'organisme a changé son nom pour devenir le Bureau de la responsabilité du gouvernement ou *Governement Accountability Office*. L'acronyme GAO reste le même.

auprès de PME dont les propriétaires sont issus de minorités culturelles, par exemple. Ces diverses législations se superposaient à celles qui existaient déjà et entraient parfois en contradiction avec d'autres lois, ce qui ne simplifiait pas la tâche des milliers de gestionnaires responsables de gérer l'énorme enveloppe de l'acquisition. Comme le mentionne Preston lors d'un discours à la l'Université de l'acquisition de défense :

The DOD acquisition system is a web of laws, regulations, and policies adopted for laudable reasons over many years. The intent of the system was to ensure standardized treatment of contractors; prevent fraud, waste and abuse; ensure that the government acquisition process was fair; check the government's authority and its demand on supplier; and enhance socioeconomic objectives. [...] The system places administrative burdens on both the DOD and our suppliers that add cost to the product procured. We can no longer afford these costs and meet mission requirements within current fiscal constraints (Preston 1994: 8).

Selon Gansler, ce cumul de réglementations n'a pas seulement complexifié les processus d'achats et de fabrication, il a également contribué à isoler davantage la BID de ses collègues civiles et bien entendu des méthodes qui y ont cours. L'auteur, qui deviendra plus tard le sous-secrétaire à l'Acquisition du département de la Défense, note en effet qu'à la fin des années 1980, de nombreuses firmes leaders dans les marchés civils évitaient de faire des affaires avec le Pentagone, car les règles et les procédures de ce dernier n'étaient pas conformes avec leurs méthodes de travail routinières. Si elles décidaient de se lancer dans l'aventure de la production militaire, elles devaient créer une division séparée physiquement du reste de l'usine, pour s'assurer que la réglementation gouvernementale n'empiète pas sur leurs activités commerciales (Gansler 1995). Dans cette optique, les procédures et notamment les normes entourant les achats et la vérification des produits auraient carrément empêché le DoD de pouvoir se procurer des systèmes et composants civils moins chers équivalents et parfois même supérieurs à ce qui se faisait dans la défense.

2.5.3. Une évolution progressive et constante

C'est en 1994 que William Perry a mis en œuvre une réforme de l'acquisition comportant deux volets majeurs dans la foulée des changements préconisés par le Vice-président Al Gore

dans sa « Revue de la performance nationale » présentée 1993⁴². Le premier volet se retrouve au sein du mémoire intitulé *A Mandate for Change*, un texte qui a marqué la première phase de transformation post-guerre froide de l'acquisition. Le thème principal du « mandat pour le changement » était le virage nécessaire vers les marchés commerciaux et l'implantation de mesures pour une intégration civile militaire accrue. Le secrétaire à la Défense estimait qu'un changement culturel global était nécessaire au sein du DoD afin que ses méthodes deviennent plus flexibles et qu'elles se rapprochent davantage de celles des marchés commerciaux (Lorell, Kennedy *et al.* 2000). Le second volet de la transformation réclamée par Perry a lui aussi paru en 1994 sous forme d'un mémoire baptisé *Specifications and Standards – A New Way of Doing Business*. Il contenait en lui-même les germes d'une mini révolution au sein de la communauté de l'acquisition du DoD en demandant à ce que les standards commerciaux soient appliqués dans la majeure partie des achats, et exigeait que l'usage des MILSPECs soit justifié lorsqu'elles s'avéraient incontournables (Perry 1994).

La volonté du gouvernement fédéral de transformer en profondeur le processus d'acquisition de l'État dans son ensemble s'est davantage exprimée par l'adoption en 1994, peu de temps après la parution des mémoires de Perry, du *Federal Acquisition Streamlining Act* (FASA), qui poursuivait l'objectif général de réformer l'acquisition de défense. Pour y parvenir, il a d'abord facilité l'achat de biens et de services déjà existants auprès de fournisseurs commerciaux (Bailey Grasso 2002; Lippitz, O'Keefe *et al.* 2000). Ce faisant, le FASA simplifiait grandement la tâche au DoD pour l'acquisition de d'articles « sur tablettes » peu coûteux entre autres en élargissant la définition de ce qu'est un item commercial, en exemptant ces achats de plus d'une trentaine de statuts gouvernementaux spécifiques et en levant certaines exigences au plan des spécifications dans les contrats (Bailey Grasso 2002; Lorell, Kennedy *et al.* 2000). Ensuite, pour éliminer les délais importants associés à la vérification lors de la durée de vie d'un programme, le FASA et des directives qui en ont découlé instauraient les « équipes intégrées de produits ». Déjà testé avec succès dans quelques programmes majeurs, l'idée était essentiellement de former des équipes

⁴² La *National Performance Review* conduite par le vice-président Al Gore présentait trois niveaux de changements nécessaires en matière d'achats de défense soit 1) simplifier les procédures 2) alléger le fardeau réglementaire et 3) se tourner davantage vers les marchés commerciaux (Gore 1993).

multidisciplinaires dont les membres étaient parties prenantes au projet pour gérer l'ensemble d'un programme et en rencontrer les exigences techniques dans le cadre financier établi (Waechter 1996).

Suite à la publication de ce qui est maintenant connu comme étant les « mémos de Perry » (*the Perry's Memos*) et suite à l'adoption du FASA, les autorités du DoD ont décidé de créer un nouveau bureau dont la responsabilité était de gérer la réforme à mettre en œuvre et de s'assurer qu'elle le soit de manière efficace. La première personne à occuper le poste de sous-secrétaire à la Défense (réforme de l'acquisition) a été Coleen Preston, citée plus haut. Elle devait précisément aborder le problème du déclin des capacités industrielles tout en améliorant l'efficacité du processus d'acquisition et en réduisant les coûts (Rogers et (Col.) 2004). Elle avait donc pour tâche de restructurer toute la relation entre l'État et les entreprises de défense avec lesquelles il faisait des affaires.

Elle a implanté plusieurs mesures visant à introduire des pratiques propres aux acteurs commerciaux dans le but explicite de réduire les délais et les coûts tout en obtenant des systèmes et des technologies toujours aussi avancées. Prenant avantage des assouplissements dans l'usage des normes militaires, elle a incité les responsables des achats à se tourner tant vers des fournisseurs commerciaux que militaires (Preston 1995). Conformément aux directives de Perry, Preston a également fait en sorte que les services aient recours à l'utilisation de spécifications et de standards commerciaux pour tous leurs achats, sauf si cela se révélait impossible (Lippitz, O'Keefe *et al.* 2000). Selon Rogers et Birmingham (2004), Preston aurait ainsi été l'initiatrice de changements majeurs dans la relation que le gouvernement entretenait avec ses fournisseurs clés.

Cependant, l'ampleur et le caractère extrêmement diversifié des modifications à apporter au processus d'acquisition ont conduit à la centralisation des efforts en 1997, au sein d'un bureau désigné « l'Initiative de réforme de la défense », du même nom qu'un document produit par le troisième Secrétaire à la défense de Clinton, William Cohen. Ce dernier a mis sur pied cette « initiative » en réponse à la QDR de 1997 qui demandait à ce que le DoD réduise ses infrastructures et rationalise ses pratiques d'affaire (États-Unis 1999a). Le Secrétaire Cohen soulignait l'importance et l'urgence de continuer de changer les méthodes et les pratiques d'affaires du DoD dans un environnement de contraintes financières

persistantes, mais aussi de menaces émergentes nécessitant le maintien des capacités technologiques des forces armées. Dans ce contexte, le DoD devait non seulement travailler à réduire ses coûts, mais également à changer la façon dont il allouait ses ressources.

À l'aide de l'image de « la queue et les dents » (*tail and teeth*) devenue célèbre dans la communauté d'acquisition de défense, on ciblait directement la réduction des frais généraux et administratifs ainsi que des frais de soutien (la queue) au profit des forces armées (les dents). Deux postulats soutenaient cette logique. Dans un premier temps, l'idée que le maintien de l'avance technologique américaine requise par la stratégie de sécurité nationale passait par l'introduction et l'utilisation des technologies découlant de la RAM. Or, étant donné les contraintes budgétaires, cette modernisation des équipements ne pouvait se réaliser sans la mise en œuvre d'une « révolution dans la manière de faire des affaires » (*Revolution in Business Affairs* ou RBA) dont l'objectif est précisément de modifier le processus d'allocation des ressources (États-Unis 2000f).

Dans un second temps, on constatait qu'une bonne partie des difficultés expérimentées par la défense au plan financier (délais, accroissement des coûts, etc.) pouvait être attribuée à la lourdeur et à la lenteur des services de logistique et de soutien qui devaient eux aussi s'adapter à un format opérationnel caractérisé par davantage d'agilité, de flexibilité et de rapidité dans la capacité de réponse (États-Unis 1997b). Conclusion, la RBA ciblait le domaine de la logistique et du soutien avant tout.

We are building the acquisition framework that will enable us to field these higher quality defense products faster and at a lower cost, with the support of a first-class logistics system that uses the latest in information technology to get weapons and equipment where they are needed at the right time and with a significant shift of our overall defense resources from infrastructure and support into combat and modernization (Gansler 1998a: [3]).

Les principales initiatives soutenant la RBA sont amplement détaillées dans le document intitulé *The Defense Reform Initiative. Leading Change in a New Era* (États-Unis 1997b). Cohen y propose une stratégie en quatre points pour transformer le DoD. Premièrement sa réingénierie par l'adoption de pratiques de gestion inspirées du domaine commercial, en quelque sorte la poursuite de ce que Perry avait mis en œuvre. Cette mesure impliquait l'introduction de pratiques diversifiées telles que l'utilisation exclusive de documents électroniques pour certains types de publications ou l'attribution de certains contrats ou

encore, l'implantation d'un système permettant à diverses entités comme les hôpitaux de s'approvisionner auprès d'un fournisseur local (*Prime Vendor Contractor*) au lieu de devoir faire appel aux dépôts du DoD dont certains pouvaient ainsi être éliminés de l'infrastructure (Bailey Grasso 2002; États-Unis 1997b; Rogers et (Col.) 2004).

Deuxièmement, la consolidation par le dégraissage des organisations et la maximisation de la synergie entre les multiples composants du DoD, ce qui signifiait essentiellement que l'on cherchait à réduire davantage le personnel administratif de la défense et de ses agences en rationalisant leurs activités. Un conseil de gestion de défense a d'ailleurs été créé pour voir à ce que les mesures prescrites soient bien implantées. Troisièmement, la compétition par l'introduction des mécanismes de marché pour améliorer la qualité des produits et des services tout en réduisant les coûts. Cette mesure préconise qu'une partie des contrats en lien avec les activités de soutien comme l'entretien des installations ou certaines activités de formation soient attribués via les règles de la compétition commerciale. Concrètement, cette mesure a pour conséquence de forcer les composantes publiques qui étaient autrefois responsables de ces services à concurrencer les firmes privées (États-Unis 1997b). À partir du moment où c'est l'entreprise qui obtient le contrat, l'activité devient *de facto* privatisée (Bailey Grasso 2002).

Quatrièmement, l'élimination des structures de soutien redondantes ou inutiles et la restructuration. Il est question ici de poursuivre le processus de fermeture de bases commencé au début de la décennie, mais aussi de privatiser des pans complets d'activités comme la construction d'habitations pour les familles des militaires ou les services d'eau, d'électricité et d'eaux usées et de gaz naturel (États-Unis 1997b). Encore une fois, il semble que ce soit les pressions financières qui aient avant tout présidé à l'adoption de ces mesures encore plus centrées sur l'adoption de pratiques commerciales ou la remise d'une tâche autrefois accomplie par le département de la Défense à une entité privée.

Un dernier document, attribuable à Jacques Gansler alors qu'il occupait le poste de sous-secrétaire adjoint à la Défense (acquisition, technologie et logistique), a jalonné le processus d'ajustement de l'acquisition. *The Road Ahead* est paru en 2000 et fait glisser le point de focalisation des efforts de la « culture bureaucratique » du Département vers la stricte question des coûts (États-Unis 2000f). Gansler a en effet proposé une stratégie qualifiée de

« plus rapide / moins chère / moins chère »⁴³ devant s'articuler autour de trois points : 1) la réduction du temps moyen que prend un cycle d'acquisition (rapide); 2) la diminution des coûts totaux des programmes et de la logistique (moins cher) et 3) la réduction des coûts administratifs liés à l'acquisition et à la logistique (moins cher). De manière cohérente avec le type de réforme que Gansler défendait depuis le début de la décennie, *The Road Ahead* situe la stratégie d'intégration civile militaire au premier rang des six outils de sa réforme de l'acquisition (États-Unis 2000f).

2.5.4. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Il semble que l'administration ait fait preuve d'une remarquable cohérence dans la formulation des objectifs à atteindre en matière d'acquisition et dans l'énoncé des mesures devant être entreprises pour les atteindre. Deux ou trois idées générales paraissent être au cœur de l'évolution des changements ayant prévalu. Dans un premier temps, s'inspirer des marchés civils pour améliorer les pratiques d'achats et réduire les délais tout en obtenant un produit ou un service équivalent ou supérieur. Dans un second temps, tenter de changer la culture de gestion du Pentagone pour que les transformations puissent prendre racine et ainsi réduire un certain immobilisme bureaucratique. On a également cherché à restreindre la concurrence entre les services pour l'obtention des ressources, dans l'objectif de faciliter la coordination, d'éliminer les doublons dans les programmes et d'ouvrir la voie à une interopérabilité accrue, une condition de la RAM.

Dans un troisième temps, il semble clair qu'on a également cherché, par l'introduction des mesures d'ouverture aux standards et aux marchés commerciaux, à inciter l'industrie de défense à se restructurer et à se rationaliser en fonction des règles prévalant dans les marchés civils pour qu'elle devienne plus compétitive et plus apte à conquérir de nouveaux marchés. Cette intégration des marchés civils et militaires permettait aux firmes de défense qui survivaient au processus de restructuration d'éventuellement accéder aux marchés commerciaux en meilleure posture au plan de leur compétitivité et donnaient du même coup l'assurance au DoD que le noyau dur de sa BID et de sa capacité d'innovation technologique serait sauvegardée.

⁴³ En anglais, *faster / cheaper / cheaper*.

Il existe un certain scepticisme aussi quant aux résultats, évalués en termes d'économies, obtenus par les réformes (Bailey Grasso 2002). Cette croyance, très ancrée, que le secteur privé soumis à la concurrence est nécessairement plus performant que le secteur public freiné par une trop grosse bureaucratie et par des règles administratives trop pointilleuses a soutenu tout un discours sur les « meilleures pratiques », c.-à-d. l'adoption de procédés commerciaux dans le secteur public. Or, comme le mentionnent Besselman, Arora *et al.* (2000), très peu d'études sérieuses se sont attaquées à une comparaison systématique et rigoureuse des pratiques et des résultats des deux secteurs.

Ils proposent de remédier en partie à ce problème dans leur article paru dans *Public Administration Review*, en comparant les processus d'achats du Pentagone avant et après l'adoption du *Federal Acquisition Reform Act* de 1996, une législation qui approfondissait les changements initiés par le FASA en simplifiant encore plus les procédures d'achats et qui promouvait davantage l'accès du gouvernement aux marchés commerciaux. De manière peut-être surprenante, les auteurs en arrivent à la conclusion que

The government's own procurement processes prior to the Federal Acquisition Reform Act of 1996 were, for the limited sample of buys studied here, superior to commercial practices. This result holds even if one includes the indirect costs such as the salaries and overhead costs of DoD acquisition agents and assumes no corresponding costs for private sector buyers (Besselman, Arora *et al.* 2000 : 430).

Dans cette optique, l'introduction des mesures visant à faire adopter à la communauté d'acquisition du Pentagone un profil plus commercial ne serait peut-être pas aussi bénéfique que tout un chacun l'avait assumé au départ. Ceci étant dit, les efforts pour intégrer les industries civiles et militaires en vue de préserver le noyau de capacités technologiques ont quant à elles porté fruit, comme nous le verrons dans la partie sur l'industrie.

D'un autre point de vue, l'effort de privatisation ou d'externalisation de certaines activités s'est aventuré assez loin dans des domaines autrefois exclusivement réservés à la défense nationale. La résurgence d'une forme de mercenariat transformé, mieux rendu par le terme de Corporation militaire privée, commence à inquiéter plusieurs analystes des questions de défense aux États-Unis. Bien que ce phénomène ne soit pas uniquement attribuable à la stratégie de privatisation adoptée par le DoD, il est, de l'avis de plusieurs, étroitement lié aux compressions budgétaires et en personnels (Singer 2003; Smith 2002-2003). Il semble que ce développement vers une participation accrue des acteurs privés dans des fonctions en lien

avec la conduite de la guerre ait débuté avec l'engagement de firmes privées par le secrétariat d'État américain dans le cadre de la « guerre contre la drogue » en Colombie.

Selon Singer (2003), les États-Unis seraient aujourd'hui le pays faisant le plus appel aux corporations militaires privées. Entre 1994 et 2002, on estime que près de 3 000 contrats auraient été attribués à ces firmes pour l'exécution de tâches jadis réalisées par des entités publiques. De plus, même si les documents officiels tendent à laisser croire le contraire, les activités privatisées ou ciblées pour l'être ne sont pas toutes mineures. Outre les services de cuisine ou de conciergerie, l'entretien de systèmes majeurs comme le chasseur furtif F-117, ou encore l'entraînement pour les opérations spéciales seraient aussi fournis par des entreprises privées. Selon Singer, il semblerait que le monopole public de l'usage de la violence légitime soit en voie d'être sérieusement battu en brèche aux États-Unis. En 2004, plus de 15 000 personnes sont employées sur le théâtre d'opérations en Irak via les corporations militaires privées.

Le département de la Défense se retrouve aujourd'hui à faire affaires avec une base industrielle civile militaire plus intégrée créée par la double pression des réductions budgétaires au plan des achats et des réformes de la politique d'acquisition mises en œuvre au cours de la décennie. Plusieurs incertitudes persistent cependant quant aux économies réelles engendrées par les efforts de rationalisation, et la résilience des nouvelles pratiques dans le cadre des hausses budgétaires initiées en 1998. En effet, le postulat est que les changements apportés à la politique d'acquisition n'auraient pu être réalisés sans les contraintes financières majeures de la décennie et plusieurs observateurs craignent un retour à la situation antérieure comme étant une des conséquences possibles du retour à la croissance des budgets d'achats.

Tableau 2.1 Chronologie des documents importants ayant jalonné la décennie post-guerre froide dans le domaine de l'acquisition

1993	<i>National Performance Review</i> (Al Gore)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Simplifier le processus d'acquisition 2) Se tourner davantage vers les marchés commerciaux 3) Éliminer le fardeau réglementaire
1994	<i>A Mandate for Change</i> (William Perry)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Initier un changement culturel au sein du DoD 2) Lever les barrières entre marchés civil et militaire 3) Amincir la bureaucratie
1994	<i>Specifications and Standards – A New Way of Doing Business</i> (William Perry)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Faciliter l'apport des technologies civiles dans le domaine militaire 2) Réduire les délais de fabrication (IPT) 3) Gérer avec plus de flexibilité
1997	<i>Defense Reform Initiative</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Faire basculer les efforts vers la question des coûts plutôt que de la culture institutionnelle 2) Créer davantage de compétition (privatisation) 3) Éliminer les infrastructures et la logistique redondante
2000	<i>The Road Ahead</i> (Jacques Gansler)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Réduire les délais 2) Réduire les coûts de la logistique 3) Réduire les frais administratifs

2.6. La recherche et développement (R-D) : un enjeu aux multiples ramifications

Comme on a pu le constater dans la section sur l'évolution des budgets, la rubrique de la recherche et du développement a subi des compressions moins importantes que les autres catégories de dépenses. En effet, la R-D a vu ses subsides décroître de 18,7 % seulement en termes réels entre 1989 et 1997, alors que les acquisitions et le personnel ont dû assumer des retranchements de l'ordre de 52,7 % et de 31,3 % respectivement pour la même période. Plusieurs raisons expliquent cette différence significative dans l'ampleur des réductions budgétaires entre le portefeuille de la R&D et celui des autres catégories de dépenses. Une

étude plus détaillée du dossier montre que l'administration Clinton a tenté de poursuivre plusieurs objectifs politiques et économiques d'adaptation au nouvel environnement post-guerre froide en utilisant cette rubrique dont l'influence sur l'économie américaine dépasse le cadre strict de la production militaire. Or, pour atteindre ses buts, elle n'avait d'autre choix que de garder un niveau minimal d'investissements en recherche et en développement.

2.6.1. Un enjeu au cœur de la stratégie de sécurité nationale

D'entrée de jeu, on peut expliquer en partie la relative préservation du financement de la recherche et du développement – qui a tout même perdu près de 20 % de ses allocations par rapport aux niveaux atteints dans les années 1980 – par la nécessité de maintenir un niveau minimal de financement de la R-D militaire pour assurer la supériorité technologique des armements américains à moyen et à long terme. En effet, depuis la décennie qui a suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'usage de technologies avancées et d'équipements de pointe a progressivement été rivé au cœur de la stratégie de sécurité des États-Unis prenant une place de plus en plus saillante dans la pensée sécuritaire du pays.

Dans l'objectif de s'assurer que les objectifs de supériorité technologique de l'arsenal militaire américain fixés par la politique de défense seraient rencontrés, le département de la Défense a également décidé d'assumer la majeure partie du financement de la recherche et du développement militaire (Lorell, Kennedy *et al.* 2000). Cette décision provenait d'une certaine inquiétude quant à la capacité des mécanismes du marché à générer le degré d'innovation nécessaire à la défense du pays. En effet, la quête de technologies militaires toujours plus poussées constituait une activité risquée sur le plan financier, car elle impliquait des investissements dans des domaines dont les applications futures n'étaient pas toujours très évidentes au départ (Lorell, Kennedy *et al.* 2000). Les firmes privées pouvaient ainsi se montrer réticentes à miser leurs propres capitaux dans des projets coûteux n'ayant pas nécessairement de débouchés concrets et rapides sur le marché (civil ou militaire) permettant de rentabiliser les investissements initiaux (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002).

La volonté de maintenir la supériorité de la défense américaine sur le plan des équipements ne s'est pas démentie avec la fin de la guerre froide, au contraire. Elle est illustrée par la répétition systématique au sein des NSS produites entre 1990 et 2000 de la nécessité de maintenir une avance technologique militaire significative comme composante centrale de la

sécurité nationale. Toutefois, les enjeux soulevés par la question de la recherche et du développement militaire ne sont pas limités à la supériorité technologique des équipements déployés par les forces américaines. En effet, l'engagement soutenu du DoD en faveur du développement de systèmes et de technologies de défense toujours plus avancées a graduellement conduit ce dernier à devenir l'élément central de la R-D fédérale des États-Unis et un acteur majeur de la scène de l'innovation technologique du pays.

2.6.2. La recherche et le développement fédéral aux États-Unis : le rôle prépondérant du DoD

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les investissements fédéraux en recherche et en développement pour la défense ont occupé entre 50 % et 65 % de l'enveloppe totale de R&D de Washington. C'est donc largement dans le contexte de la poursuite d'objectifs militaires (et spatiaux) que les autorités américaines de la guerre froide ont cherché à développer les technologies stratégiques (Gansler 1995).

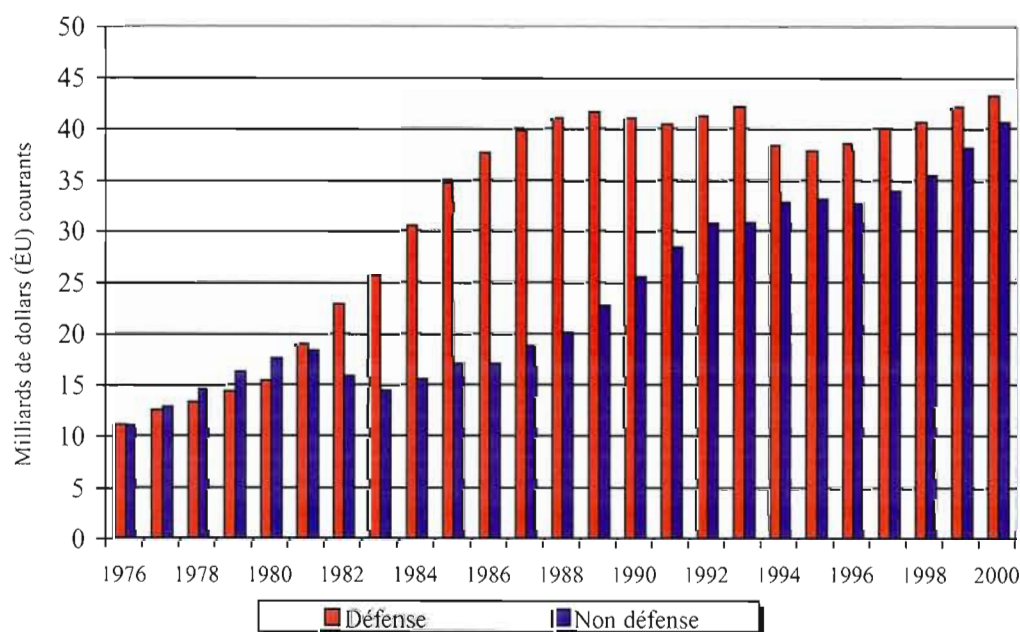


Figure 2.14 Évolution comparée de la R-D défense* et non-défense du gouvernement fédéral des États-Unis, en milliards de dollars courants de 2000.

*La catégorie défense comprend également la R-D réalisée dans les laboratoires de recherche nucléaire du département de l'Énergie.

Source : tiré d'Eiseman, Koizumi *et al.* 2002.

Cette façon de procéder était rendue possible par le fonctionnement de l'attribution du financement pour la R-D. En effet, Washington n'a pas de politique globale et coordonnée en matière de recherche et de développement. Aucun organisme n'agit comme chef d'orchestre de la connaissance scientifique et du développement technologique du pays (Stowsky 1999). Chaque département et agence récipiendaire de financement au titre de la R-D est chargée de déterminer les objectifs à atteindre en fonction des priorités gouvernementales ainsi que de faire approuver ses principaux projets (Schacht 2003). Les enveloppes de R-D font d'ailleurs partie du budget discrétionnaire de l'État central devant être voté annuellement et ils sont donc soumis aux aléas de la situation économique générale du pays, du jeu politique entre le Congrès et la Présidence et des priorités du moment en termes d'allocations budgétaires (Eiseman, Koizumi *et al.* 2002).

Dans cette perspective, la R-D est administrée en fonction des missions qu'elle est censée accomplir et elle est partagée entre quelques départements et agences spécialisées aux mandats diversifiés.

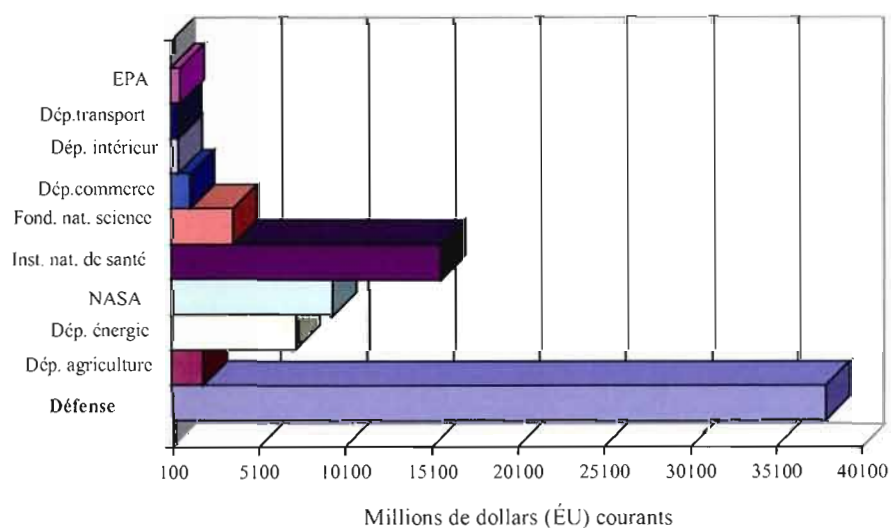


Figure 2.15 Comparaison des montants alloués aux organismes fédéraux faisant de la recherche et du développement pour l'année 1999, en millions de dollars (É.U.) courants.

Source : Moteff 2001.

La figure 2.15 fait bien ressortir l'importance accordée par le gouvernement de Washington aux activités de R-D militaire par rapport à celles aux contenus civils. La défense a obtenu un montant de 38,1 milliards de dollars (1999), ce qui représente 48 % de tout le financement accordé à la R-D par l'administration américaine et ce chiffre ne comprend pas la R-D en défense accomplie par le département de l'Énergie dans les laboratoires nucléaires. Or, il faut savoir que cette part légèrement sous la barre des 50 % constitue un des niveaux les plus bas atteint par la défense depuis le *Reagan Buildup* (1985). Manifestement, aucune autre agence fédérale ne dispose d'autant de moyens financiers pour réaliser des projets de recherche et de développement. L'ampleur des ressources dégagées pour les activités de R-D en défense conjuguée au caractère morcelé de l'approche par mission du gouvernement fédéral états-uniens en cette matière a ainsi propulsé le DoD au statut d'acteur majeur de l'innovation technologique dans certains secteurs spécifiques pendant la guerre froide, particulièrement en électronique et en aérospatial, des domaines jugés cruciaux non seulement par rapport aux besoins militaires, mais également pour la compétitivité du pays sur les marchés internationaux civils.

Concrètement, les montants de R-D ont permis au DoD, et notamment aux services qui gèrent 75 % de ce budget de manière indépendante, d'exercer une influence considérable sur la base industrielle et technologique du pays. En effet, 80 % de la R-D défense est réalisée au sein d'entreprises privées, les 20 % restants se partageant entre les universités (15 %), les laboratoires fédéraux et les autres types d'institutions (5 %) (Office of Technology Assessment 1993). De ces 80 %, les dix premières firmes privées récoltent autour de 40 % ce qui montre le caractère très concentré des dépenses en recherche et développement militaire. Si l'on exclut l'important complexe de laboratoires sous la gouverne des services et du département de la Défense, le centre de gravité de l'innovation technologique dans la défense se trouve ainsi au sein d'une poignée de firmes privées remportant la majeure partie des contrats en R-D du DoD, comme le montre le tableau 2.2.

De plus, les dernières étapes⁴⁴ d'un projet de R-D sont étroitement liées à la décision formelle d'amorcer un programme d'acquisition. Dans cette optique, l'entreprise qui a obtenu le contrat de R-D est susceptible d'être celle qui produira le système ou le composant issu du processus de recherche et de développement. Elle sera donc doublement bénéficiaire du financement provenant du DoD (Alic, Branscomb *et al.* 1992). Ce n'est sans doute pas un hasard si les dix premiers maîtres d'œuvre en R-D se trouvent également être parmi les dix premiers maîtres d'œuvre pour l'acquisition.

Tableau 2.2 Dix maîtres d'œuvre récipiendaires du volume de plus important en dollars de RDT-E et d'acquisition du département de la Défense

Rang contrats RDT-E 2001	Rang contrats acquisi- tion du DoD 2001	Nom de la compagnie	Domaine d'activité
1.	1	Lockheed Martin	Intégrateur de systèmes : spatial, aéronautique, électronique, missiles
2.	2	Boeing	Intégrateur de système : aéronautique, spatial, électronique, missile
3.	5	Northrop Grumman	Intégrateur de système : électronique, C4I, spatial, missile, armes et munitions
4.	7	United Technologies	Fabricant : électronique, moteurs
5.	4	Raytheon	Fabricant: électronique missile, ISR*
6.	8	TRW	Fabricant : électronique
7.	n/a	The Aerospace Corporation	Consultant, recherche et développement : spatial
8.	6	General Dynamics	Intégrateur de systèmes : naval, électronique C4, véhicules militaires, munitions
9.	n/a	The MITRE Corporation	Ingénierie, développement technologies avancées : électronique
10.	10	SAIC	Intégrateur de systèmes : électronique, informatique, ingénierie

* Intelligence, Surveillance, Reconnaissance

Source : États-Unis 2002; États-Unis 2002a.

⁴⁴ Voir 2.C.1 à l'annexe 2.C pour une description des étapes du processus de R-D du département de la Défense.

Selon Gansler (1995), cette méthode de fonctionnement aurait permis, pendant la guerre froide, d'assurer aux États-Unis le leadership dans plusieurs secteurs tels que les lasers, l'énergie nucléaire et les polymères, tous liés à la production d'armement. Cependant, le décalage croissant entre les pratiques de l'industrie civile et celles propres à l'univers de la défense ont amené l'innovation commerciale à prendre le pas sur celle de la défense, entamant tout un mouvement de remise en cause de l'approche fédérale en R-D.

2.6.3. Locomotive technologique, spin-off, intégration civile-militaire : les liens complexes unissant l'univers de la défense à la constellation civile

Du temps de la confrontation Est-Ouest, l'injection de montants substantiels de R-D dans la BID n'a que très peu été questionnée. D'une part, cela correspondait, à la conception que se faisaient les Américains de leur sécurité et dans cette optique, les investissements étaient jugés nécessaires. D'autre part, on était convaincu à cette époque de l'existence de nombreux ponts sur le plan technologique entre les univers militaire et civil permettant aux innovations réalisées au sein de la BID de migrer facilement, presque naturellement vers les marchés commerciaux et d'être ainsi potentiellement bénéfiques à l'ensemble de l'économie (Alic, Branscomb *et al.* 1992; Arnett et Kokoski 1993). Pendant les années 1950-1960, les programmes de R-D défense auraient en effet permis que les entreprises chefs de file de la BID puissent mettre à profit les connaissances acquises lors de leurs activités défense pour des applications civiles lorsque cela s'avérait possible, comme ce fut le cas pour les moteurs d'avion ou pour les satellites de communications par exemple (Alic, Branscomb *et al.* 1992; Markusen et Yudken 1992).

Ce phénomène de transition des technologies du marché militaire vers les marchés civils supposait que les investissements en recherche et développement jouent en quelque sorte le rôle de locomotive technologique, contribuant à vitaliser l'ensemble de l'industrie du pays par les innovations qu'ils amenaient tant dans les produits civils que militaires. Cet effet d'entraînement, qu'on a appelé le *spin-off*, constituait d'ailleurs à l'époque de la confrontation Est-Ouest un argument majeur servant à justifier le maintien de dépenses élevées sur le plan de la modernisation des équipements (Alic, Branscomb *et al.* 1992). Toutefois, les trajectoires différenciées du marché civil et militaire ont tôt fait de rendre les échanges de la défense vers le civil de plus en plus difficile et d'isoler graduellement les deux ensembles industriels l'un de l'autre. En effet, plusieurs analyses ont montré qu'au final, sur

l'ensemble des innovations accomplies dans la défense, très peu avaient réussi leur transfert vers des applications commerciales avec succès (Markusen et Yudken 1992).

Plusieurs raisons expliquent ces difficultés de transition. Mentionnons à titre d'exemple que les technologies développées dans le cadre d'un programme militaire étaient souvent classées « secret défense » et ne pouvaient tout simplement pas être récupérées pour être vendues dans les marchés commerciaux. Par ailleurs, certains produits ou composants développés spécifiquement pour les besoins de la défense pouvaient n'avoir aucun débouché civil évident (la furtivité par exemple) (Alic, Branscomb *et al.* 1992). De plus, force est de constater que certains secteurs, comme celui des poudres et munitions, pouvaient éprouver de plus grandes difficultés à trouver un arrimage avec les marchés civils pour leurs produits.

Ainsi, pendant la guerre froide, les critères de performance technique et les exigences très pointues d'un DoD qui n'avait pas pour mandat de se soucier des applications civiles des systèmes dont il finançait le développement ont en effet généré pour le domaine de la R-D dans l'industrie le même type de difficultés que celles rencontrées pour les achats de manière générale (dédouplements de programmes entre les services, augmentation des coûts, allongement des délais, surspécialisation des entreprises, etc.). Par ailleurs, comme pour l'acquisition, les firmes ayant des activités à la fois civiles et militaires accomplissaient le plus souvent la R-D défense dans des divisions séparées et isolées des autres unités commerciales de l'entreprise. Contrairement à ce que la croyance populaire pouvait le laisser penser, la R-D militaire aurait elle aussi contribué à creuser le fossé entre la base technologique de défense des États-Unis et sa contrepartie civile (Alic, Branscomb *et al.* 1992; Gansler 1995).

Ces barrières de tous ordres édifiées entre les deux marchés et les deux bases industrielles et technologiques ont constitué la cible principale des mesures d'adaptation post-guerre froide préconisées par l'administration Clinton lors de son arrivée à la présidence des États-Unis (États-Unis 1993e). Cette dernière a en effet jugé qu'une approche privilégiant une intégration civile militaire était la meilleure solution pour résoudre le dilemme posé par la catégorie spécifique de la R-D militaire soit réduire les coûts tout en préservant les capacités et le niveau d'innovation technologique requis par la stratégie de sécurité nationale.

2.6.4. *L'approche de l'administration Clinton*

Pour les décideurs de l'époque post-guerre froide, trois phénomènes globaux venaient questionner l'approche adoptée par le gouvernement fédéral depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en matière de recherche et développement et d'innovation technologique. Dans un premier temps, pendant les quarante années de guerre froide, la part totale de la R-D publique, défense et civile confondue, a graduellement et régulièrement cédé du terrain à la recherche financée par le secteur privé. Elle est en effet passée de plus de 50 % dans les années 1970 à approximativement de 26 % du total en 2000 (Eiseman, Koizumi *et al.* 2002).

Plusieurs phénomènes expliquent cette tendance à la baisse de la R-D gouvernementale relative à celle réalisée par l'industrie selon Eiseman, Koizumi *et al.* (2002) : le boom économique des années 1990 aurait incité les entreprises à investir davantage en recherche et en développement; les priorités gouvernementales auraient été réorientées vers d'autres domaines que la R-D qui a vu sa part du PIB décroître à 0,7 % en 2000; les coupures dans le budget de recherche, développement, test et évaluation de la défense auraient contribué à accentuer le caractère stagnant des dépenses en R-D. Concrètement, cette situation faisait en sorte que dans certains secteurs, la production commerciale était devenue plus novatrice et davantage performante que ce qu'on pouvait trouver dans les marchés militaires (Pages 1996). Or, la tranchée creusée au fil du temps entre les deux secteurs industriels rendait difficile les échanges entre elles et limitait en l'occurrence l'accès du Pentagone aux innovations commerciales susceptibles de l'intéresser.

Dans un second temps, la position de leader du pays vis-à-vis de ses alliés qui sont également ses principaux compétiteurs sur le plan technologique sur les marchés internationaux s'était progressivement érodée pendant la confrontation Est-Ouest (Office of Technology Assessment 1993). Même si le gouvernement des États-Unis dépensait plus en matière de R-D que l'Europe et le Japon, cette recherche continuait d'être, pour une bonne part, orientée en fonction d'objectifs militaires et non pas pour améliorer la compétitivité des entreprises du pays au sein de créneaux d'avenir. Dans les années 1980, de nombreux rapports de plus en plus alarmants sont venus souligner la perte de compétitivité des firmes américaines face à leurs adversaires européens ou japonais au sein de niches technologiques porteuses et lucratives (Mowery 1999; Office of Technology Assessment 1981; 1983).

Dans un troisième temps, des réductions trop importantes des dépenses d'acquisition et de R-D militaires étaient susceptibles de remettre en cause la viabilité de certaines entreprises représentant le cœur de l'innovation technologique dans la défense, d'autant plus que le phénomène de financiarisation accrue des firmes de défense avait poussé celles-ci à chercher à augmenter leur rentabilité à court terme au détriment des investissements en R-D (Borich Jr. 2002). Ainsi, l'administration se voyait confrontée au dilemme suivant : risquer de perdre un savoir-faire technologique indispensable et précieux que le gouvernement avait grandement contribué à édifier, ou maintenir un niveau de dépenses élevées contraire aux promesses électorales et aux priorités du moment.

C'est donc dans ce contexte marqué par l'omniprésence d'un discours sur le déclin de la puissance américaine⁴⁵, par la disparition de l'ennemi ainsi que par des contraintes financières importantes que l'équipe de Clinton a proposé une stratégie d'adaptation de la R-D. Celle-ci était élaborée en deux grands volets qui correspondaient chacun à deux ordres de préoccupations. Dans un premier temps, une intégration civile-militaire réalisée par le biais de programmes ciblant le développement de projets à double application. Dans un second temps, l'accélération de la transition des technologies de la phase science et technologie à la phase de validation et de production (voir annexe 2.C du présent chapitre).

2.6.5 La double application :

L'implantation de programmes visant à favoriser une interpénétration civile-militaire accrue sur le plan technologique dans un monde post-guerre froide s'inscrivait dans une approche plus globale conçue par le président Clinton en matière de développement économique national. Avec le document *Technology for America's Growth, A New Direction to Build Economic Strength* (États-Unis 1993e), ce dernier a proposé une politique économique qui plaçait l'innovation technologique au cœur de la croissance du pays. La défense devait être partie prenante à un processus visant à garantir le leadership des États-Unis dans des secteurs technologiques de pointe.

Si l'administration reconnaissait volontiers qu'il existait des technologies uniques propres à la défense et que la sauvegarde des capacités de production de ces dernières appelait des

⁴⁵ Voir entre autres, Kennedy (1989).

mesures particulières dans le cadre des restrictions budgétaires, elle défendait du même souffle l'idée qu'en réalité, très peu de secteurs industriels étaient uniquement et complètement orientés vers la défense (Pages 1999). Dans cette perspective, elle souhaitait mettre en œuvre des mesures visant à connecter les ensembles militaires et commerciaux pour faire en sorte que chacun puisse bénéficier des avantages de l'autre.

L'idée située aux fondements de cette approche était d'une part, de permettre au Pentagone de profiter des innovations commerciales, supposées moins coûteuses et d'ainsi le soulager d'une partie du poids financier représenté par l'obligation de maintenir en vie le noyau industriel et technologique exigé par la politique de défense nationale. D'autre part, l'intégration civile-militaire en R-D devait appuyer le processus de modifications des pratiques d'acquisition mis en œuvre concurremment en facilitant l'établissement de partenariats industriels sur des projets de développement communs dont les résultats pourraient trouver preneur à la fois dans le marché civil et militaire, ce qu'on a appelé des produits ou des technologies à double application. Au final, on espérait que cette solution permettrait de sauvegarder le noyau technologique de la défense à moindres coûts (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002).

Le programme au cœur de cette stratégie et ayant eu le plus d'impacts sur l'évolution de la base industrielle et technologique américaine est sans conteste le très controversé *Technology Reinvestment Project* (TRP). Annoncé dans le cadre de la loi sur la reconversion, le réinvestissement et la transition économique (1992), le projet avait pour objectif central d'amorcer une restructuration à long terme de la base scientifique et technologique privée du pays (Stowsky 1999) en établissant les conditions nécessaires à l'arrimage des entreprises civiles et militaires pour créer une base technologique globale, indifférenciée. Une fois le processus d'intégration achevé, l'industrie américaine pourrait faire un usage plus efficace des montants de R-D attribué par le DoD et devenir plus compétitive sur les marchés extérieurs. En clair, on souhaitait limiter au maximum les possibles dédoublements de programmes de R-D entre secteurs privé et public. Ce faisant, on permettait également aux entreprises du marché commercial d'accéder à un financement provenant du département de la Défense pour le développement de projets plus risqués.

Le TRP était géré par la *Defense Advanced Research Projects Agency*⁴⁶⁴⁷. Cette dernière avait été choisie pour son expérience dans le développement de technologies risquées ainsi que pour ses liens déjà existants avec l'industrie (Moteff 1997). Dans le cadre du TRP, l'agence devait travailler de concert avec les services des forces armées ainsi que le département du Transport, la NASA, le département du Commerce, le département de l'Énergie et la Fondation nationale des sciences. L'intérêt de cette coordination était essentiellement de s'assurer que les projets retenus correspondent aux objectifs civils et militaires du TRP (Richardson, Bosman *et al.* 1999).

Trois domaines clés avaient été sélectionnés pour guider les propositions soit : 1) le développement de technologie : créer des technologies ayant un potentiel de commercialisation à l'intérieur de cinq ans; 2) le déploiement de technologies : trouver des façons d'utiliser les technologies existantes pour des productions civiles et militaires à court terme; 3) l'éducation et l'entraînement pour la fabrication : fournir à la main d'œuvre scientifique et technique les capacités d'ingénierie nécessaires pour soutenir une base industrielle compétitive (États-Unis 1993d).

Trois rondes d'appels d'offre pour l'obtention d'un financement par l'enveloppe du TRP ont été lancées, une en 1993, une en 1994 et une en 1995. Les projets devaient être soumis par un « consortium » composé de deux firmes privées, et/ou d'une organisation sans but lucratif. Lors de la première ronde, 75 % des concepts retenus provenaient de partenariats entre une entreprise de défense et une entreprise commerciale. Au total, 133 projets ont été financés à hauteur de 50 % par le TRP dans des domaines variés tels que la technologie environnementale, les procédés de fabrication, et la conception de système de stockage de données haute densité. Au total, la contribution gouvernementale pour le développement et la

⁴⁶ La DARPA a été mise sur pied en 1957 suite au lancement du Spoutnik soviétique. Sa mission première est de développer des technologies révolutionnaires susceptibles de faire faire des bonds aux systèmes d'armement, des projets que les Américains nomment à « hauts risque/hauts rendements » (high risks/high payoffs).

⁴⁷ À sa création, l'agence se nommait en fait l'ARPA (l'*Advanced Research Project Agency*). Le mot « défense » a été ajouté dans les années 1970 pour refléter sa mission première. Entre 1993 et 1996, elle est brièvement redevenue l'ARPA pour refléter le changement souhaité de ses activités. Elle opère aujourd'hui sous le nom de DARPA.

dissémination de technologies doubles a avoisiné le milliard de dollars (Richardson, Bosman *et al.* 1999).

Le programme de réinvestissement technologique a cependant rapidement généré une controverse considérable. Pour certains analystes et surtout pour plusieurs membres du Congrès devenu majoritairement républicain en 1995, les visées du projet auraient beaucoup trop éloigné le DoD de sa mission fondamentale qui est d'équiper, d'organiser, de déployer et d'entretenir les forces armées (Moteff 1997). Pour d'autres, c'est la capacité du gouvernement à générer de l'innovation qui était mise en cause. On a en effet perçu l'effort de coordination entre Agences spécialisées aux missions diverses avec les services des forces comme une forme de politique technologique jugée beaucoup trop interventionniste (Stowsky 1999). C'était apparemment au marché, et non au gouvernement, de dicter les conditions de l'innovation.

Le Congrès de plus en plus hostile au TRP et à l'approche qui le sous-tendait en a tari le financement en 1996-1997. Un Bureau de la double application a été mis en place pour continuer de superviser les projets toujours en développement à l'heure actuelle. Par ailleurs, de nouveaux programmes⁴⁸, beaucoup moins ambitieux en termes de portée et de financement, ont pris le relais (États-Unis 1997c). L'orientation de ces derniers était également davantage axée sur les besoins militaires que sur la double application à proprement parler. En effet, leur objectif était plutôt de faciliter l'intégration des innovations civiles dans les systèmes développés par la défense alors que la RAM commençait à orienter plus significativement les efforts de modernisation de l'armée américaine (Dombrowski et Gholz 2006).

3.6.6 Les démonstrations de technologies avancées

Un autre des problèmes identifiés dans le processus de R-D concernait la longueur des délais entre la phase de science et technologie et la phase de production. Le cycle complet du développement d'un système ou d'une technologie militaire pouvait en effet prendre entre une vingtaine et une trentaine d'années. Dans cette optique, certains des systèmes ou

⁴⁸ Le Dual-Use Applications Program (DUAP) et le Commercial Support Savings Initiative (COSSI) (États-Unis 1997c).

composants que les forces armées utilisent encore maintenant sont le produit de concepts qui datent des années 1970 (Alic 2007). Concrètement ce phénomène avait pour conséquence que certaines technologies utilisées dans des systèmes censés être à la fine pointe étaient déjà désuètes au moment de leur utilisation, car l'innovation civile avait eu le temps de rattraper et même de dépasser ce qui se faisait dans le militaire. Or, dans la mesure où le développement de ces technologies avait été financé par le DoD, il était pour le moins irritant de constater que des produits pour lesquels on avait investi des montants substantiels se voyaient dépassés dès leur déploiement sur le terrain.

L'administration de Clinton a donc mis en œuvre pour la période 1995-1998 un programme dont l'objectif était de fournir aux décideurs les outils nécessaires pour faciliter et accélérer la transition des technologies du laboratoire au champ de bataille. Le programme nommé *Advanced Concepts Technology Demonstration* (ACTD) correspond à la troisième catégorie de la R-D (voir annexe 2.C du présent chapitre). Rapidement, l'idée à la base des ACTD est de construire un prototype le plus rapidement possible pour en évaluer les capacités opérationnelles, pour déterminer si les technologies qu'il incorpore sont suffisamment matures et pour voir si le futur système ou ses composants sont susceptibles de rencontrer les besoins militaires (États-Unis 1998c). Vingt-cinq programmes étaient annuellement sélectionnés pour passer à travers un ATDC. Le processus était présumé prendre entre 2 et 4 ans, mais plusieurs projets étaient déjà soumis à des délais. Certains ont également dû être abandonnés en cours de route ou réorientés vers le mécanisme classique de RDT-E. En 1998, seulement neuf programmes sur quarante-six étaient complétés. Jusqu'à cette date, l'administration a dépensé en moyenne 800 millions de dollars par année pour les ACTD, ce qui représente une petite part du budget total de RDT-E (États-Unis 1998c).

Les objectifs poursuivis par les ACTD, outre les économies réalisées par la réduction du temps que prend le développement d'un système, étaient purement militaires. Il s'agissait de faire la promotion d'équipements interarmes par la sélection de projets potentiellement intéressants pour plus d'un service, de pouvoir déployer les nouvelles technologies sur le terrain le plus rapidement possible, de faire en sorte qu'elles soient mieux adaptées aux besoins des commandements militaires en sollicitant leur participation active dans le processus, etc.

2.6.7 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Le financement militaire a joué un rôle crucial dans la formation de la base technologique des États-Unis pendant la guerre froide. Il a contribué à créer et à solidifier une industrie aux capacités sophistiquées en soutien à la défense, produisant des armements et des composants dans pratiquement tous les secteurs traditionnellement liés à l'acquisition militaire⁴⁹. Une fois le conflit Est-Ouest dissipé et l'ère des compressions budgétaires définitivement entamée, la question de la survie de cette BID et de certaines de ses compétences devenait pressante pour les décideurs. Face à une politique de sécurité qui continuait de préconiser la supériorité technologique comme une sorte de « police d'assurance » dans un environnement international caractérisé par l'incertitude et l'ubiquité de menaces anonymes et insidieuses et face à des contraintes budgétaires impérieuses, la stratégie adoptée cherchait à préserver le savoir-faire militaire tout en l'incorporant dans un ensemble industriel plus vaste pour qu'il contribue à la compétitivité américaine sur les marchés internationaux.

L'idée de l'intégration civile-militaire reposait sur le postulat d'un éloignement croissant entre l'industrie civile et militaire (Moteff 1997), idée qui n'a pratiquement pas été remise en question. Cependant, elle a suscité beaucoup de scepticisme chez plusieurs analystes et on ne semble pas s'entendre sur les résultats de l'expérience. Pour certains (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002), le TRP aurait permis quelques expériences conjointes civile et militaire pour des technologies ou des composants plus secondaires pour la défense, les grands programmes demeurant l'apanage des maîtres d'œuvre militaires. Pour d'autres (Richardson, Bosman *et al.* 1999), le projet de double application aurait donné des résultats tangibles.

Pour Stowsky (1999), la courte durée de vie du TRP serait attribuable à une certaine confusion quant aux objectifs que le projet de réinvestissement poursuivait. Pour lui, le TRP cherchait avant tout à occasionner une restructuration à long terme de la base industrielle américaine. Cependant, comme le projet a été annoncé dans le cadre des mesures qui accompagnaient la loi sur la transition et l'assistance économique, il aurait été mal interprété par les acteurs économiques et plutôt perçu comme une mesure d'aide immédiate pour les firmes dont les marchés se réduisaient à cause des compressions budgétaires. Le peu de

⁴⁹ Il s'agit de l'aéronautique, le spatial, véhicules militaires, armes et munitions, de l'électronique, naval, moteur etc...

résultats obtenus dans le laps de temps très court qui lui fut alloué s'expliquerait donc par une certaine confusion quant aux intentions de l'administration.

2.7 L'industrie : la tempête

Au cours de la décennie post-guerre froide, les contraintes pesant sur la base industrielle de défense qui s'était constituée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale pour rencontrer les besoins particuliers du Pentagone en matière d'armements sophistiqués se sont multipliées. Bien entendu, la plus importante pression qui s'est exercée est sans équivoque les réductions substantielles dans les achats, qui se sont rapidement traduites par une contraction importante du marché traditionnel de ces entreprises. Cependant, il ne faut pas négliger l'impact des changements dans la politique d'acquisition et des modifications de stratégies militaires, qui créaient de nouvelles exigences sur le plan technique, ainsi que dans la manière de faire des affaires avec le Pentagone. On a donc assisté tout au long de la décennie à un mouvement majeur de réorganisation de l'industrie de défense américaine qui a déployé une panoplie de moyens pour survivre et s'adapter à son nouvel environnement. Plusieurs des stratégies élaborées ont d'ailleurs bénéficié d'un appui gouvernemental important, quand elles ne provenaient pas carrément d'une initiative de la Maison Blanche. Ce sont plus précisément ces mesures qui sont l'objet de cette section du chapitre portant sur les États-Unis.

Les mutations post-guerre froide sur le plan macro-économique ont touché l'ensemble de la BID américaine et ont profondément modifié l'économie militaire de ce pays. En effet, face à la réduction des dépenses en équipement, les firmes se situant dans les deux cercles intérieurs de l'industrie⁵⁰, dans un premier temps, mis en branle un vaste mouvement de restructurations/consolidation par le biais de fusions et acquisitions ainsi que de rationalisations internes substantielles et, dans un second temps, elles se sont agressivement tournées vers les marchés extérieurs. Cette stratégie de survie a été largement appuyée par le gouvernement qui a même, dans certains cas, donné l'impulsion initiale (Bélanger 2001).

⁵⁰ Voir la définition du concept « industrie de défense » à la p.65 du chapitre 1.

2.7.1 Les restructurations : un bon coup de pouce de l'administration

Les restructurations industrielles étaient voulues et encouragées par l'administration de Clinton. En effet, en 1993, le secrétaire à la Défense Les Aspin, assisté de son secrétaire adjoint William Perry, a convoqué les directeurs des fournisseurs stratégiques des forces armées pour une réunion qui allait rester dans la petite histoire du Pentagone sous le nom de « La Cène » (*the last Supper*). Ils souhaitaient les prévenir que les budgets militaires – et particulièrement l'enveloppe des acquisitions – allaient décroître significativement au cours des prochaines années et que dans cette perspective, ils allaient devoir se restructurer ou sortir du marché militaire. Aspin et Perry annoncèrent ainsi plutôt brutalement que, selon eux, la moitié des firmes représentées lors de la rencontre n'existerait plus sous peu (Schlesinger, Weidenbaum *et al.* 1998).

Pour l'administration Clinton, les États-Unis étaient en effet sortis de la guerre froide avec une capacité de production militaire constituée en fonction des besoins spécifiques de cette période et qui allait se révéler largement excessive pour les besoins futurs des armées (Gholz et Sapolsky 1999; Schlesinger, Weidenbaum *et al.* 1998). Cependant, la diminution des budgets ne devait pas remettre en cause la viabilité et la vitalité de la base industrielle de défense compte tenu des exigences de maintien de supériorité technologique énoncées par les NSS successives (États-Unis 1997a; Oden 1999).

La nécessité de maintenir les capacités technologiques actuelles et futures aurait largement conditionné, selon Oden (1999), l'engagement des démocrates à soutenir directement et indirectement les efforts de consolidation des entreprises. En effet, la complexité croissante des systèmes militaires et de leur contenu (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002) aurait graduellement déplacé le centre de gravité de l'innovation technologique des fabricants de plateformes vers les intégrateurs de plateformes. Dans cette perspective, les regroupements, notamment ceux entre électroniciens et assembleurs, étaient perçus comme une façon d'amalgamer et de préserver au sein de quelques firmes clés les capacités nécessaires pour répondre à la demande militaire tout en leur permettant d'être mieux outillées pour s'aventurer dans les marchés commerciaux, et ainsi réduire le fardeau financier qu'elles pouvaient représenter pour le DoD (Bélanger et Hébert 2003).

La première mesure mise en place en soutien aux restructurations consistait donc à prendre en charge une partie des coûts, ce qui en fin de compte revenait à subventionner les fusions et acquisitions qui allaient se réaliser durant la décennie moyennant certaines conditions (États-Unis 1996b). L'idée à la base de ce soutien était double : d'une part, encourager le processus de réorganisation et d'amincissement de la BID en payant une partie de la facture que l'exercice pouvait entraîner. D'autre part, contourner le contrôle exercé par le Congrès, qui avait tendance à empêcher la fermeture d'entreprises ou d'usines, en s'adressant directement aux dirigeants des firmes (Hébert et Nardon 1999). En contrepartie de cette « bienveillance » de la part du DoD, les entreprises devaient garantir une réduction à moyen terme des coûts des produits vendus (États-Unis 1996b).

Les restructurations se sont échelonnées sur l'ensemble de la décennie et même un peu après la période étudiée dans le cadre de cette thèse. Elles ont touché au premier chef les entreprises du cercle le plus intérieur de notre modèle (voir p. 65), et leurs actions ont été scrutées à la loupe pendant ce cycle de bouleversements. Mais les firmes du cercle intermédiaire ont, elles aussi, entamé un mouvement de consolidation par fusion et acquisition, quoique qu'il a été amorcé un peu plus tardivement que pour les grands maîtres d'œuvre (James 2000). En fait, elles ont essentiellement acheté des firmes spécialisées du cercle le plus large pour renforcer leurs compétences au sein de leurs domaines traditionnels d'activités, pour améliorer leur rendement aux actionnaires et pour être en mesure de construire les alliances stratégiques nécessaires pour rencontrer les exigences de programmes militaires de plus en plus lourds et ainsi ne pas être simplement évincées du marché de la défense (James 2000a).

Il va sans dire que la facturation des frais de restructuration au Pentagone – et donc au contribuable américain – est rapidement devenue un sujet de controverse assez chaud. Les critiques les plus cinglantes ont avancé qu'il s'agissait là de « payer pour licencier » (*payoffs for layoffs*), car les fusions, en signalant la disparition de plusieurs entreprises, présageaient de nombreuses pertes d'emplois qui venaient s'ajouter aux licenciements occasionnés par les rationalisations internes aux entreprises (Anonyme 1996b). On estimait par ailleurs que l'État n'avait pas à intervenir dans le marché et que les forces de l'offre et de la demande auraient dû suffire à motiver à elles seules les restructurations.

La deuxième mesure mise en place par le gouvernement pour seconder le processus de restructuration concernait la levée des gardes fous légaux érigés par la loi antitrust (Pages 1999). En effet, en 1992, une première fusion entre deux entreprises de munitions (Olin et Alliant) avait été bloquée par la *Federal Trade Commission* car elle revenait à créer un monopole au sein de ce secteur de production (Bélanger 1998). Les regroupements industriels étaient en effet susceptibles de créer des monopoles sectoriels en réduisant à une seule le nombre d'entreprises capables de fournir le DoD pour certains types de produits, et donc de tomber sous le coup de la loi antitrust américaine. Cependant, les restructurations étant jugées cruciales par les autorités, la décision fut prise de contourner la législation antitrust en mettant sur pied un comité spécial dont la tâche était de rédiger des lignes directrices s'adressant spécifiquement au secteur de la défense en matière de fusions et d'acquisitions (États-Unis 1996b). L'assouplissement des règles visant à freiner une trop grande concentration industrielle a mené à plusieurs vagues successives et plus rapides que prévu de fusions et acquisitions, ce qui a suscité des inquiétudes croissantes. La concentration pouvait mettre en péril une des raisons de l'existence même des politiques visant à faciliter les restructurations, c'est-à-dire la réduction des coûts, en éliminant le mécanisme de concurrence. C'est pourquoi en 1998, le département de la Justice et le Pentagone se sont opposés à la fusion entre Lockheed Martin et Northrop Grumman, arguant que cela remettait en cause la concurrence au sein du secteur de l'électronique de défense (Hellman 1998).

Le tableau 2.3 et la figure 2.16 visent à illustrer l'ampleur de la valse de fusions/acquisitions qui a eu lieu entre 1990 et 2000. Le tableau 3.3 montre clairement le rétrécissement de la base d'approvisionnement et le niveau de concentration sectoriel atteint par le biais de la recomposition de la BID américaine entre 1990 et 2000.

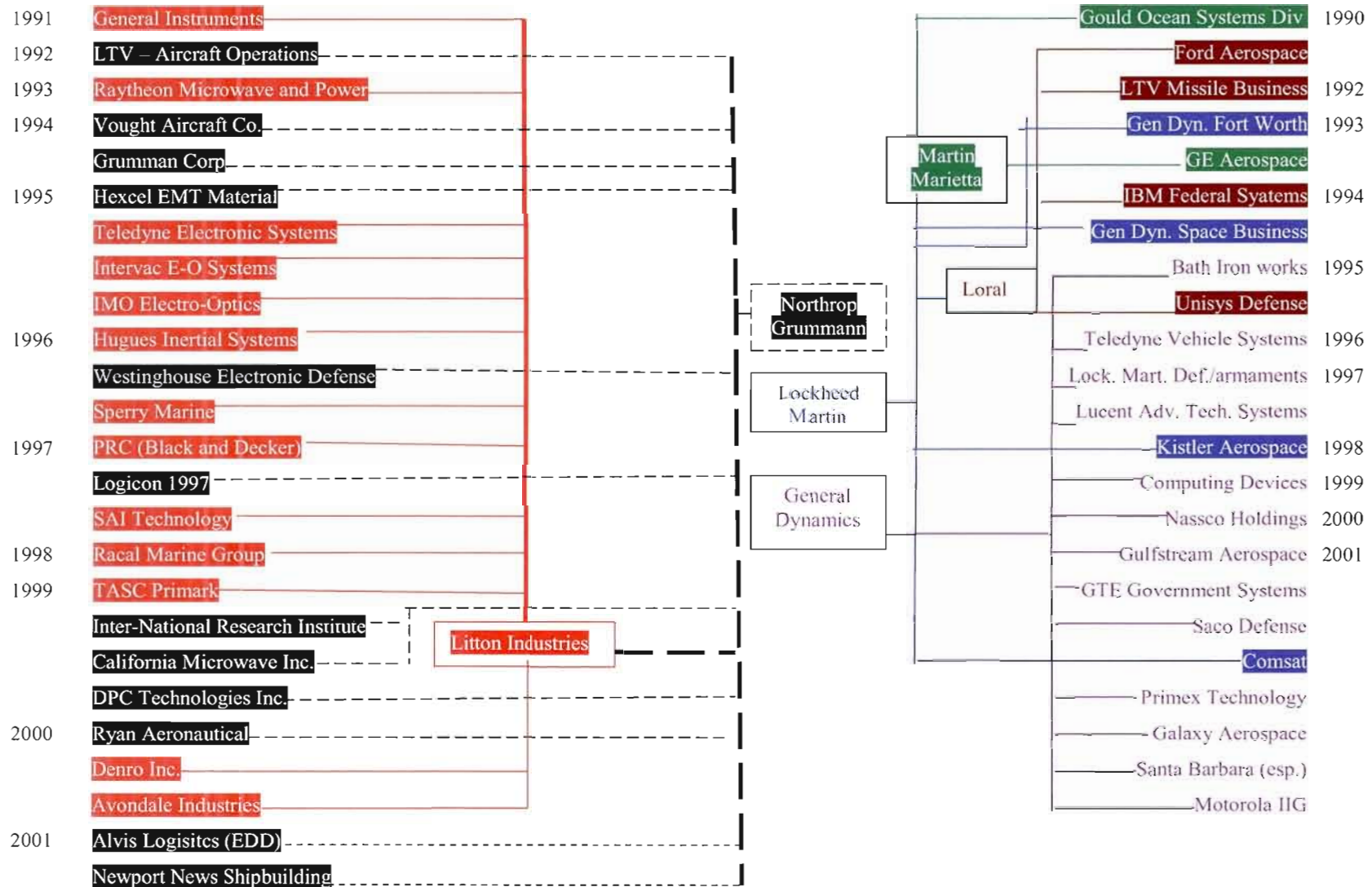
Tableau 2.3 Nombre d'entreprises par plateformes, comparaison 1990 et 2000

Plateformes	1990	2000
Aéronefs à ailes fixes	8	3
Véhicules de lancement	6	3
Aéronefs à ailes rotatives	4	3
Satellites	8	6
Missiles stratégiques	3	2
Sous-marins	2	2
Véhicules de combat sur chenilles	6	3
Bâtiments de surface	8	3
Missiles tactiques	13	3
Véhicules tactiques sur roues	6	3
Munitions*	9	3

Source : États-Unis 2001.

*La réduction des capacités dans le secteur des poudres et munitions avait été faite avant 1990 alors que le DoD réduisait le nombre de GOCO responsables dans ce domaine de 32 à 17 entre 1978 et 1987 (États-Unis 2001).

Figure 2 2.16 Évolution des fusions et acquisitions pour Northrop Grumman, Lockheed Martin et General Dynamics entre 1990 et 2000



Source : États-Unis 2003b

Au début des années 2000, alors que le mouvement de restructuration semblait se stabiliser et que l'ensemble de ses conséquences n'était pas encore pleinement appréhendé par les analystes, l'administration de G.W. Bush a paru vouloir engager la BID dans un vaste effort de « transformation » (voir section sur politique de défense). Même si la signification concrète de cette approche n'était pas encore très précise pour les industriels, elle indiquait globalement un rapprochement avec des entreprises dites de la « nouvelle économie » et une surveillance accrue des innovations technologiques civiles pour appuyer la modernisation des forces américaines sur ces développements (Dombrowski, Gholz *et al.* 2002; États-Unis 2003a; États-Unis 2003b).

2.7.2 Stratégies agressives sur les marchés d'exportation

L'autre volet important de la stratégie de préservation des capacités de production de défense qui a également modifié substantiellement le portrait de l'économie militaire américaine a été un net mouvement vers les marchés d'exportation des firmes de défense dont les ventes extérieures représentaient, du temps de la guerre froide, une part négligeable du chiffre d'affaires (Sköns et Weidacher 2001). Dans un contexte de disparition des tensions Est-Ouest, la levée des nombreuses barrières à l'exportation était vue comme un moyen utile et rapide de permettre aux entreprises de compenser leurs pertes de revenus internes par des ventes à l'exportation. Cette manœuvre a été largement appuyée par l'administration post-guerre froide de Clinton via plusieurs programmes de financement ainsi que par l'assouplissement des règles régissant ce domaine particulièrement délicat dans le contexte politique américain.

Aux États-Unis, les processus de contrôle des exportations militaires nécessitent la participation d'une quantité impressionnante d'acteurs et est d'une complexité qu'il serait sans doute difficile d'égaler même pour les États célèbres pour leur bureaucratie lente et labyrinthique. Cette lourdeur administrative fait d'ailleurs partie depuis longtemps des problèmes identifiés comme devant être réglés, mais le caractère particulier des biens et services militaires a, par le passé, rendu difficile toute tentative de réforme en profondeur (Cupitt 2000). C'est en fait à l'exécutif – plus précisément au Président – que revient la responsabilité d'appliquer la loi sur le contrôle des exportations d'armement (*Arms Export Control Act* ou AECA) de 1976. Celle-ci autorise l'occupant du Bureau ovale à surveiller les

ventes extérieures de biens et de services militaires pour vérifier qu'elles n'affectent pas de manière significative la sécurité nationale et internationale. Pour que cela soit concrètement faisable, le Président a délégué son autorité dans cette matière au secrétaire d'État qui a édicté le règlement ITAR (pour *International Transfer in Arms Regulations*) à l'intérieur du cadre fournit par l'AECA. L'ITAR comprend une liste de biens et de services liés à la défense (appelée *Munitions List* ou ML) qui sont sujets à un contrôle à l'exportation. Les produits et services se retrouvant sur la liste ML doivent disposer d'une licence spéciale attribuée par le Bureau de contrôle des échanges de défense du département d'État suite à un long processus de vérification et sur recommandation du DoD, pour être vendus à un acteur étranger (Grimmett 2006; Legal Information Institute 2007).

La liste ITAR n'est cependant valide que pour les produits et les services qui peuvent être classés sans équivoque dans le rayon défense. Si la demande concerne un produit ou une technologie à double application, elle est examinée par le département du Commerce (DoC), en vertu de la loi sur la gestion des exportations (*Export Administration Act*). Le DoC a mis sur pied la liste de contrôle du commerce (*Commercial Control List* ou CCL) d'articles et de technologies à double application. Lorsqu'une requête pour exporter des biens et des technologies ciblées par la CCL est déposée, elle est examinée par des gens des départements d'État, de la Défense, de l'Énergie, ainsi que par des représentants de la communauté du renseignement (Borich Jr. 2002).

À ce processus pour le moins fastidieux s'ajoute une règle imposée par le département de la Défense qui contraint l'ensemble des décisions prises en matière d'exportation : les lois du pays récipiendaire de l'article doivent être « congruentes et réciproques » avec le dispositif de contrôle des échanges militaires américains, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir la même efficacité et couvrir le même champ que la législation américaine en matière d'exportation (Borich Jr. 2002). Ceci signifie concrètement qu'une demande de licence sera refusée si le pays client n'a pas mis en place le même type de régime de contrôle des ventes extérieures que les États-Unis.

2.7.3 L'administration Clinton : *it's the economy stupid!*

Il va sans dire que la lourdeur et la complexité du système a suscité des frustrations importantes parmi les industriels et également chez les alliés. La décision d'attribuer une

licence d'exportation se fait en effet au cas par cas, ce qui génère des délais considérables entre le moment de la demande et celui où le document est délivré. Le cumul de réglementations partagées entre plusieurs instances fédérales a de plus créé un phénomène de rivalité bureaucratique constant (Reppy 1999) opposant systématiquement les intérêts commerciaux et la compétitivité du pays à l'impératif de sécurité nationale et au jeu de la politique extérieure.

La problématique des exportations dans un cadre post-guerre froide est vaste et recoupe plusieurs enjeux tels que les questions de prolifération et d'efficacité des régimes multilatéraux de contrôle, de la nature des technologies à surveiller dans un contexte d'utilisation accrue de matériel à double application et des règles à appliquer sur les partenariats stratégiques internationaux dans certains domaines de haute technologie. Même si l'équipe de Clinton a agit sur tous les plans, nous nous en tiendrons aux opérations directement en lien avec l'industrie. L'administration démocrate post-guerre froide a attaqué sur deux fronts l'épineuse question des exportations militaires à la suite des recommandations formulées par un comité spécial mis sur pied pour élaborer et soutenir une stratégie agressive en matière d'exportation, le *Trade Promotion Coordinating Committee* (États-Unis 1993a). Premièrement, elle a levé de nombreuses barrières à la vente extérieure pour les produits de haute technologie et ceux à double application – notamment les ordinateurs et les technologies de télécommunications - et deuxièmement, elle a financé les exportations des firmes américaines par le biais de la Banque d'import-export des États-Unis (Grasso 1997).

En automne 1993, Clinton a débuté son programme de réforme des exportations militaires. Son objectif était de faciliter le processus et c'est pourquoi il a supprimé plusieurs articles de la CCL ce qui éliminait l'obligation d'obtenir une licence pour de nombreux biens, dont près de 98 % de tous les ordinateurs soumis à un contrôle, de quoi réjouir les fabricants américains (Cupitt 2000). À cette modification de la CCL, un changement apporté à la définition de ce qu'est un super ordinateur a également permis qu'une bonne part de restrictions à l'exportation soient également levée pour ce type d'article. En 1995, le président annonçait sa « Politique en matière de ventes d'armes conventionnelles » de 1995 qui énonçait parmi ses cinq objectifs celui d'améliorer la capacité de la BID de rencontrer les exigences matérielles du DoD à moindres coûts (États-Unis 1995d). En 1997, sous la pression du lobby des armes

ainsi que de plusieurs membres influents du Congrès, Clinton a également levé l'interdiction d'exporter des avions de combats aux États d'Amérique latine (Cupitt 2000).

La plupart de ces mesures s'inscrivaient dans la stratégie d'intégration civile militaire préconisée par l'administration, tout comme dans celle visant une croissance économique axée sur l'innovation et sur l'exportation de biens de haute technologie. Elles correspondaient également à l'objectif général de préserver le noyau dur de l'industrie militaire nationale (États-Unis [1996]). Il s'agissait pour la jeune administration en début de premier mandat d'arrimer la stratégie élaborée pour garantir la survie du noyau industriel et technologique avec l'approche adoptée en matière d'exportation et la vision globale de la croissance économique du pays. En effet, l'impulsion donnée par la réforme de l'acquisition ainsi que par les programmes de R-D visant tous deux une intégration civile militaire accrue ainsi que la fabrication et la production de technologies à double application rendait l'exercice d'un contrôle sur ce qui constitue un article de défense de plus en plus difficile, la nature même du produit ou de la technologie devenant ambiguë. Des vérifications trop serrées et trop lentes risquaient de nuire tant aux efforts des entreprises sur les marchés de défense qu'à leur compétitivité sur les marchés commerciaux. Ce faisant, ils étaient aussi susceptibles de contrecarrer la stratégie de croissance économique de Clinton qui misait, entre autres, sur la constitution d'une base industrielle et technologique civile militaire forte, exportant des produits de haute technologie et améliorant ainsi la position compétitive des États-Unis sur les marchés mondiaux.

Un autre exemple de mesures prises par l'administration pour lever les obstacles à l'exportation a été le transfert du pouvoir d'accorder une licence d'exportation pour la technologie satellite de la liste ML gérée par le département d'État à la CCL du DoC, et l'éviction du DoD du processus de décision concernant ce type d'article (Erickson 2002). En effet, pour l'équipe démocrate au pouvoir pendant la période post-guerre froide, la façon dont les restrictions à l'exportation étaient organisées montrait un fort biais en faveur des priorités de la Défense et du département d'État, au détriment des intérêts commerciaux et de la compétitivité du pays sur la scène économique mondiale. Pour faciliter la mise en œuvre de sa stratégie d'exportation, Clinton aurait tenté de faire basculer le centre de gravité décisionnel en matière d'exportations vers le département du Commerce, plus sensible aux

préoccupations commerciales (Erickson 2002). L'administration a cependant été forcée de faire marche arrière suite à une série d'incidents concernant l'exportation de technologies de lancement de satellites à la Chine ayant mené à la création par le Congrès, d'une commission qui a décidé, en 1999, de retourner entre les mains du département d'État le pouvoir d'émettre une licence d'exportation pour les satellites commerciaux (Erickson 2002).

Le financement des exportations de biens de haute technologie et à double application constituait le second volet de la stratégie liée aux ventes extérieures. Les subventions étaient accordées par la Banque américaine d'export-import qui a pour mission de soutenir et/ou de compléter les mises du secteur privé pour l'exportation d'articles américains. La Banque a obtenu en 1994 le mandat de financer les exportations d'articles à double application à condition que ceux-ci soient non létaux, qu'ils soient destinés à un usage civil ou qu'ils soient utilisés dans le cadre de la guerre contre la drogue (États-Unis 1997j). L'institution financière peut consacrer à ces projets un maximum 10 % de son enveloppe annuelle totale, un plafond qu'elle n'a jamais été proche d'atteindre. Le tableau 2.4 synthétise les principaux outils mis à la disposition de l'industrie pour faciliter ses aventures extérieures.

Tableau 2.4 Synthèse des principaux programmes d'aides directes et indirectes aux exportations de matériel militaire aux États-Unis

Nom du programme	Organisme gestionnaire	Description
<i>Foreign Military Financing</i>	DoD	<ul style="list-style-type: none"> Fournit des subventions aux pays désirant se procurer des équipements militaires américains
<i>Excess Defense Articles</i>	DoD	<ul style="list-style-type: none"> Vend à rabais des surplus de stock d'armement
<i>Export-Import Bank</i>	DoC	<ul style="list-style-type: none"> Prêts et garantis de prêts pour exportation de biens et technologies à double application
<i>Forgiven / Bad Loans</i>	DoC	<ul style="list-style-type: none"> Paiement des coûts liés à un prêt pour un achat militaire
<i>Waiver of Recoupment fees</i>	DoD	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité de lever partiellement l'obligation de payer des frais de recouvrement au Pentagone sur la vente d'un système
Expositions et Foires	DoD	<ul style="list-style-type: none"> Subventions des expositions et des foires aériennes outre-mer pour débusquer des acheteurs potentiels

Source : tiré de Hartung 1996.

De 1995 à 2000, la Banque export-import a soutenu une vingtaine de projets d'exportation d'articles à double application⁵¹ via des prêts et des garanties de prêts totalisant approximativement 420 millions de dollars (É.U.). D'une manière qu'il serait difficile de qualifier de surprenante, la compagnie Boeing se retrouve systématiquement en tête de liste des entreprises ayant reçu le plus de financement de la Banque (États-Unis 1998k; États-Unis 2000c). Il faut également garder à l'esprit que les exportations militaires bénéficient d'un soutien direct et indirect de l'État par le biais de divers programmes antérieurs à la fin de la guerre froide.

2.7.4 La réponse des firmes : rationalisation, restructurations et consolidations

Les firmes, pour survivre dans l'environnement budgétaire, ont-elles aussi élaboré des stratégies d'adaptation. Les entreprises qui n'ont pas fait le choix de quitter le marché militaire⁵² ont volontiers emprunté la voie des restructurations industrielles suggérée par les autorités du Pentagone. Selon le GAO (États-Unis 1997a), les gros joueurs ont généralement adopté une démarche d'ajustement globalement caractérisé par les six étapes suivantes : a) l'accroissement de leurs parts de marché défense via les fusions et acquisitions; b) la rationalisation de la structure et du mode de fonctionnement à l'interne par la redéfinition des tâches; c) la réduction de leur bassin de fournisseurs et de sous-traitants; d) la formation de partenariats avec d'autres firmes pour se sous-traiter mutuellement le travail; e) l'agrandissement de leurs marchés pour élargir leur clientèle et ainsi augmenter leurs ventes et f) la vente des unités ou des filiales qui ne s'inscrivent pas dans les compétences premières de l'entreprise, ou qui ne s'insèrent pas dans une niche prometteuse pour l'avenir. Le tableau 2.5 montre bien que le panorama industriel de la défense s'est profondément transformé pour les entreprises qui représentent le noyau dur de la BID américaine.

⁵¹ Voir l'annexe 2.D du présent chapitre pour le détail des projets financés.

⁵² Par exemple IBM, Texas Instrument, Chrysler et Westinghouse (États-Unis 2003).

Tableau 2.5 Comparaison des dix premiers fournisseurs américains, 1985-2000

	1985	2000
1.	McDonnell Douglas	Lockheed Martin
2.	General Dynamics	Boeing
3.	Rockwell	Raytheon
4.	General Electric	Northrop Grumman
5.	Boeing	General Dynamics
6.	Lockheed	Litton*
7.	United Technologies	TRW*
8.	Hughes	United Technologies
9.	Raytheon	Newport News*
10.	Grumman	Science Applications International

* Ces entreprises ont été achetées par Northrop Grumman en 2001 et 2002.

Source : Sköns 2001 et États-Unis 2003.

Concrètement, ces mesures se sont traduites par des « cures d'amincissements » qui ont donné lieu à des vagues de licenciements massifs ainsi qu'à un recentrage des moyennes et grandes firmes sur leur cœur de métier dans l'optique d'être en meilleure position compétitive sur les marchés de défense, national et internationaux. Ce repli était d'ailleurs implicitement encouragé par le soutien financier apporté aux fusions et acquisitions par l'administration (Bélanger et Métivier 2001). De surcroît, dans un contexte de pertes de revenus, les entreprises militaires ont également cherché à accroître leur rendement aux actionnaires, principalement des fonds de pension américains. Une façon d'y parvenir était d'améliorer leur profitabilité en faisant du *downsizing*, terme à la mode s'il en était un au début des années 1990, qui servait essentiellement à désigner un processus de dégraissage par licenciements (Maulny et Caillaud 2001).

2.7.5 De l'exportation à la transatlantisation

L'exportation ne constitue pas le seul moyen utilisé par les entreprises pour s'ouvrir de nouveaux marchés et créer de nouvelles occasions d'affaires. Plus tardivement dans la décennie, les firmes du premier cercle ainsi que quelques-unes du second cercle ont procédé à des acquisitions d'entreprises ou de filiales de compagnies étrangères œuvrant dans leur cœur de métier et susceptible à la fois d'enrichir leur offre et de faciliter leur accès à de nouveaux marchés nationaux (James 2000). Elles ont aussi multiplié les partenariats stratégiques avec

d'autres entreprises, principalement de pays membres de l'OTAN. Ce faisant, elles ont exercé de fortes pressions sur les autorités pour qu'elles assouplissent les règles régissant ce type d'activités. Celles-ci ont d'ailleurs fait l'objet d'une révision en par le biais de la *Defense Trade Security Initiative* (DTSI) contenant dix-sept propositions de réforme touchant les aspects d'obtention de licence et la facilitation des exportations entre pays alliés, mais également plusieurs nouvelles procédures pour faciliter les transferts technologiques entre firmes et la possibilité pour une entreprise étrangère de soumissionner pour un contrat aux États-Unis ou d'être sous-traitant d'une firme américaine (États-Unis 2000).

2.7.6 Plus mince, plus agressive et plus libre de ses mouvements

Le processus de restructuration a concentré le savoir-faire technologique de la défense au sein d'un groupe restreint d'entreprises qui sont chacune d'une taille considérable. Cette concentration conjuguée à l'effort d'internationalisation et d'exportation accrue, a permis à ce noyau de firme de capturer près de la moitié du marché international de l'armement en termes de commandes et de livraisons (Grimmett 2004). Par ailleurs, les assouplissements apportés aux contrôles à l'exportation ainsi qu'aux règles gouvernant les multiples formes de partenariats outre frontières, s'ils ont atteint l'objectif de décharger le Pentagone du poids d'assurer la survie de la BID en consentant à ce que les firmes aillent chercher une plus grande fraction de leur revenu à l'extérieur, ont également permis que cette dernière s'affranchisse partiellement de sa dépendance à l'endroit du DoD. Cette autonomie acquise pendant la période post-guerre froide et en partie grâce aux mesures implantées par l'administration Clinton serait l'un des principaux vecteurs du phénomène de « mondialisation » du marché de la défense qui aurait, selon plusieurs analystes, substantiellement modifié l'environnement décisionnel des États en introduisant des règles de jeu commerciales au sein du marché militaire (Defense Science Board Task Force Committee 2000).

2.8 Les mesures d'accompagnement

Comme nous avons pu le constater tout au long de ce chapitre, la base industrielle de défense américaine constitue, pour les autorités, un regroupement d'entreprises stratégiques à plusieurs points de vue. Les grands intégrateurs concentrent une bonne partie des capacités nationales d'innovation technologique en retenant une fraction importante de l'enveloppe du

DoD consacrée à la recherche et au développement. Les marchandises qu'ils fabriquent constituent d'une part, des biens sensibles soumis à des réglementations spécifiques et d'autre part, des technologies garantes, jusque dans une certaine mesure, de l'avantage compétitif du pays sur les marchés internationaux. Logiquement, ces entreprises sont également des employeurs importants de personnel qualifié (techniciens, ingénieurs, physiciens, informaticiens), particulièrement dans le secteur manufacturier et de l'ingénierie puisque l'enveloppe des acquisitions est fortement orientée vers l'achat de systèmes d'armement sophistiqués et de composants de haute technologie.

Dans le contexte de compressions budgétaires sur le plan des approvisionnements, les pressions exercées en vue de réduire le nombre de joueurs dans l'industrie par le biais des fusions et des acquisitions signifiaient la disparition éventuelle de plusieurs firmes et donc des emplois qu'elles pourvoyaient. De plus, les stratégies de rationalisation engagées par les entreprises en vue de faire face aux années de « vaches maigres » impliquaient également de nombreux licenciements.

2.8.1 L'emploi, un des enjeux majeurs de l'adaptation post-guerre froide

Les mises à pieds qui ont résulté du double processus de restructuration et de rationalisation internes ont été substantielles. Selon Thomson (1998), elles ont touché toutes les industries et toutes les catégories d'activités si l'on tient compte des emplois indirects. Entre 1987 et 1996, 2,5 millions de postes liés à la sphère militaire auraient disparus, un million dans le secteur public (militaires et employés civils du DoD) et 1,5 million dans le secteur privé (industrie de défense).

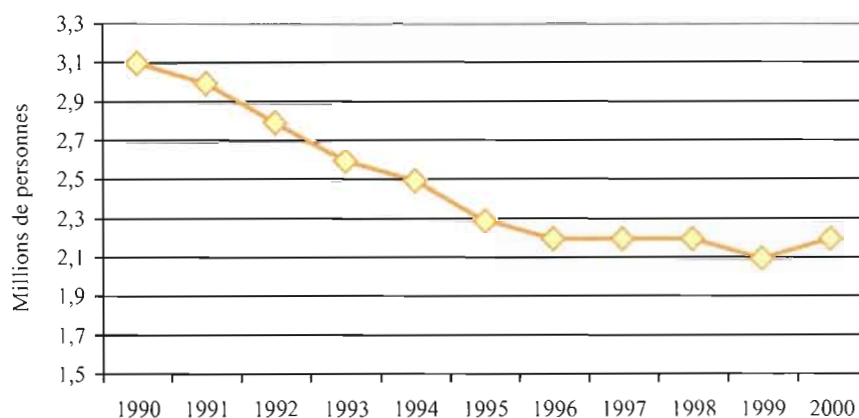


Figure 2.17 Évolution de l'emploi lié à la défense, 1990-2000, en millions de personnes.

Source : États-Unis 2004b.

La figure 2.17 montre en fait une chute d'un million d'emplois liés à la défense selon les documents du DoD qui comprend les postes directs et indirects. Un facteur expliquant cette décroissance moins importante que le chiffre mentionné précédemment est que la diminution des contrats d'acquisition a partiellement été compensée entre 1993 et 1998 par l'augmentation des contrats de services, dans les domaines de l'ingénierie et de l'architecture, du traitement des données informatiques, de la gestion et des relations publiques et dans la construction résidentielle (États-Unis 1998b). Ainsi, selon l'organisme de vérification, tandis que la quantité de contrats de première source pour l'équipement déclinait de 16 % entre 1988 et 1997 et que ceux en recherche et développement restaient à peu près au même niveau, les contrats de première source de services eux augmentaient de 16 % (États-Unis 1998b) et créaient ainsi des emplois dans d'autres secteurs.

Cette tendance paraît s'inscrire de manière logique dans les efforts de privatisation et d'externalisation du Pentagone. Elle occulte cependant le fait que ce sont les emplois liés à la fabrication qui ont été le plus durement touchés par les compressions budgétaires (Thomson 1998). En effet, une caractéristique spécifique du domaine militaire est qu'il est sur représenté dans le secteur manufacturier, autour de 20 % selon Markusen (Center for Defense Information 1996) et dans la production de haute technologie (ordinateurs, semi-conducteurs, avions, équipement de télécommunication....) (Hetrick 1996).

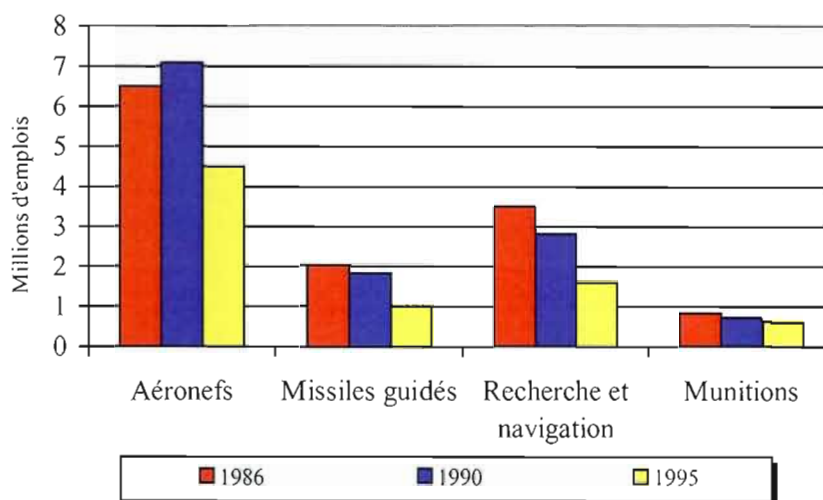


Figure 2.18 Évolution de l'emploi au sein de quatre secteurs produisant des biens de haute technologie, 1986, 1990, 1995, en millions d'emplois.

Source : Hetrick 1996.

Les licenciements – 5 % de tout l'emploi manufacturier entre 1986 et 1997 - qui ont été la conséquence directe des compressions budgétaires touchaient donc des emplois de qualité, généralement bien rémunérés (Bélanger, Desbiens *et al.* 1992). La suppression de ces postes signalait ainsi la disparition de savoir-faire et d'habiletés qu'il serait difficile de reproduire à l'extérieur du champ de la défense. Or, même si le sens commun laisserait croire le contraire, plusieurs études ont montré qu'il est difficile, même pour un ingénieur, de faire le saut du civil vers le militaire (MacCorquodale 1993). La pénurie de personnel qualifié constituait d'ailleurs l'un des principaux problèmes identifiés par les membres de l'industrie militaire elle-même (Defense Science Board Task Force Committee 2000).

D'autres analyses détaillées (Breheny 1988; Markusen et Yudken 1992) ont démontré par ailleurs que l'économie militaire et l'organisation géographique des firmes de défense ont eu, du temps de la guerre froide, des effets structurants sur les économies locales qui avaient, dans plusieurs cas, développées une certaine dépendance à l'apport des subsides militaires dans leur région. La distribution spatiale de la production militaire reflète en effet les besoins de la défense, en se concentrant à proximité des centres urbains représentant des bassins de

main d'œuvre qualifiée et d'ingénieurs ainsi qu'autour des bases militaires et des grands chantiers de construction navale (Breheny 1988).

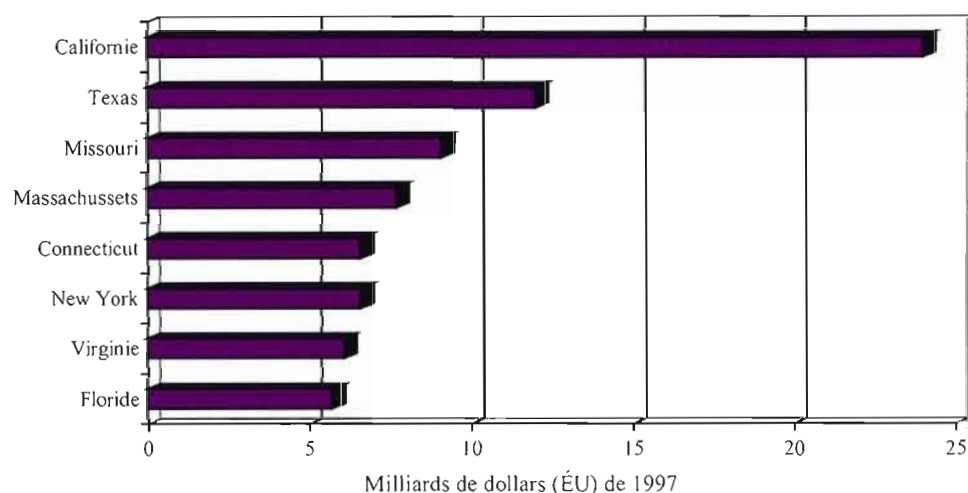


Figure 2.19 États ayant reçu en moyenne plus de cinq milliards de dollars par année en contrats de première source pour la fabrication entre 1988 et 1997, en milliards de dollars constants (É.U.) de 1997.

Source : États-Unis 1998e.

La figure 2.19 illustre la concentration régionale des dépenses en équipement dans les États fédérés. Il met en lumière le poids de la Californie et du Texas en matière de fabrication de matériel militaire. Comme on peut le constater, seuls six autres États reçoivent en moyenne entre 5 et 10 milliards de dollars (É.U. 1997) annuellement, tandis que douze autres recueillent entre 1 et 5 milliards et les trente restants obtenant moins de 1 milliard de dollars par année. Il faut cependant rester vigilant face à ces données : elles concernent uniquement les maîtres d'œuvre et elles ne tiennent pas compte des activités de sous-traitance qui peuvent se réaliser à l'extérieur des frontières de l'État où crèche l'entreprise ayant obtenu le contrat du DoD (États-Unis 1998e). Cette concentration régionale amène à penser qu'une fermeture d'usine peut signifier non seulement de très nombreuses pertes d'emplois de qualité, mais aussi la dislocation du tissu social local et la paupérisation de la région entière. Si cette cessation d'activités est couplée avec la fermeture d'une base, les effets sur les communautés peuvent se révéler dévastateurs.

2.8.2 L'adaptation post-guerre froide de la BID : la problématique de l'emploi et de la concentration régionale dans l'approche américaine

L'axe d'intervention central et principal en matière d'adaptation post-guerre froide a clairement été l'intégration civile-militaire (Bélanger et Métivier 2001; Bischak 1997; Oden, Wolf-Powers *et al.* 2000). Comme nous l'avons vu dans d'autres sections de ce chapitre, cette approche avait l'avantage, pour les autorités de l'époque, de préserver le noyau industriel et technologique de la BID tout en réduisant les coûts et en incitant les firmes à adopter des pratiques davantage commerciales. De plus, plusieurs « poignées » d'intervention étaient disponibles pour influencer directement l'industrie, soit la politique d'acquisition et le financement de la recherche et du développement. Or, si l'administration du début de la décennie 1990 n'avait peut-être pas anticipé les effets de la financiarisation des firmes qui viendrait un peu plus tard, elle était consciente des impacts initiaux qu'aurait la contraction du budget d'acquisition sur l'emploi. C'est pourquoi Clinton avait annoncé dès 1992 la mise en place de mesures visant spécifiquement l'emploi et ainsi la participation active du gouvernement fédéral dans les efforts d'adaptation locaux et régionaux.

L'initiative de réinvestissement en défense et de reconversion (*Defense Reinvestment and Conversion Initiative*) de 1993, mieux connu sous le nom de « programme Clinton », cherchait à amortir dans la mesure du possible les impacts des diminutions et arrêts d'activités des firmes sur la main d'œuvre et sur l'activité économique régionale. Elle s'appuyait sur les recommandations du rapport produit par la *Defense Conversion Commission* (États-Unis 1992) en introduisant une panoplie de mesures de soutien et en mobilisant quatre départements (Travail, Énergie, Défense et Commerce). Parmi les grands domaines d'intervention ciblés on retrouvait la sauvegarde de l'emploi sur le plan macro-économique par la formation et le soutien à la main d'œuvre touchée par les compressions budgétaires. Les programmes visaient en fait à redéployer les travailleurs libérés par les mises à pied vers des emplois civils dans le but de préserver le savoir-faire acquis pendant la guerre froide, une mesure s'inscrivant dans le projet global de revitalisation de l'économie américaine de l'équipe Clinton (Oden, Wolf-Powers *et al.* 2000).

Pour parvenir à cet objectif, le Congrès majoritairement démocrate de 1991 et de 1993 a contraint par la loi le DoD à transférer 225 millions de dollars au département du Travail (DoL) pour les programmes devant soutenir la main d'œuvre affectée par les licenciements

dans l'industrie privée (Bischak 1997). À partir de 1995 cependant, année où les républicains ont repris le contrôle de l'aile législative, le DoL a du prendre le relais en termes de financement et a investi 20 millions de dollars par année dans diverses mesures liées à la recherche d'emploi et à la formation. Selon le *National Research Council*, 85 % des travailleurs mis à pieds auraient fait appel à un service de soutien fourni dans le cadre de l'Initiative entre 1991 et 1997 (États-Unis 1999c).

La question du réinvestissement dans les communautés durement affectées par les compressions budgétaires constituait l'autre volet important de l'accompagnement aux communautés privilégié par l'équipe de Clinton. On cherchait essentiellement à promouvoir la diversification des économies des régions les plus dépendantes des activités d'une firme ou de plusieurs firmes militaires (Bischak 1997). Deux entités administratives étaient chargées de fournir l'assistance technique et financière aux projets de reconversion et de diversification devant être soumis par les communautés elles-mêmes : le Bureau de l'ajustement économique (*Office of Economic Adjustment* ou OEA) relevant du DoD et l'administration du développement économique (*Economic Development Administration* ou EDA) du DoC. Si plusieurs expériences locales ont beaucoup fait parler d'elles⁵³, certains analystes estiment les résultats un peu décevants. D'une part, les grands maîtres d'œuvre auraient résisté aux projets de reconversion prônés par les communautés et auraient interprété les signaux provenant de Washington en matière de réorganisation dans le sens d'un repli sur leur cœur de métier en défense. D'autre part, le gros des efforts de reconversion fait par le palier fédéral aurait été davantage orienté vers la réutilisation des bases et l'assistance au personnel militaire plutôt que vers les régions aux prises avec une fermeture d'usine (Bischak 1997). Il est vrai qu'entre 1993 et 1997, l'OEA et l'EDA ont reçu respectivement 272 et 435 millions de dollars, contre 3,4 milliards pour les programmes d'assistance au personnel militaire.

Ceci étant dit, trois bémols s'imposent face au constat d'échec des programmes de reconversion américains. Dans un premier temps, malgré une stratégie axée avant tout sur la restructuration et la consolidation, les grandes firmes ont tout de même diminué leur

⁵³ Le cas de la ville de St-Louis au Missouri, hôte de l'ancien Martin Marietta racheté par Lockheed, a fait l'objet de plusieurs études. Voir Oden 2000.

dépendance au marché militaire pendant la décennie post-guerre froide, comme Bélanger et Métivier (2001) en ont fait la démonstration dans leur étude. Dans un second temps, il ne faut pas négliger le fait que les mécanismes d'aide aux communautés ne reposaient pas uniquement sur l'effort de Washington. Dans plusieurs cas, les États fédérés et divers regroupements locaux et régionaux ont également appuyé les communautés en difficulté par le biais de programmes variés de prêts, d'exploration de nouveaux marchés, de financement, d'aide à la formation, etc., qui se sont avérés efficaces. Dans un troisième temps, une partie de l'aide a été orientée vers les petites et moyennes entreprises, dont le bilan en matière de reconversion est beaucoup plus nuancé (Oden, Wolf-Powers *et al.* 2000).

Un mot sur les programmes sectoriels

Tous les secteurs de production traditionnellement liés à la défense ne se prêtaient pas nécessairement facilement au processus d'intégration civile militaire préconisé par la Maison blanche dans la période post-guerre froide, ou pouvait être particulièrement vulnérables face à la compétition internationale. Consciente de cette réalité, l'administration a mis en œuvre deux programmes spécifiques ciblant le domaine naval (Maritech) et le domaine des munitions (ARMS) (Bélanger et Métivier 2001; Fishbein 2002; Richardson 1998). On a cherché, par le biais d'un financement distinct des programmes d'assistance et des projets d'intégration civile militaire, à moderniser les usines et les chantiers navals et à les rendre plus compétitifs en diversifiant leurs activités vers les marchés civils. Sans entrer dans les détails, mentionnons que l'offre de ces programmes n'a pas suffi à la demande ayant émané des entreprises et des sites éligibles. Malgré des enveloppes modestes (220 millions de dollars pour Maritech sur cinq ans et 206 millions de dollars pour ARMS entre 1993 et 2002), les deux programmes auraient connu, de l'avis des analystes consultés (Bélanger et Métivier 2001; Fishbein 2002; Richardson 1998), un important succès. Ils correspondaient nettement à la vision soutenue par l'administration Clinton quant à la préservation d'un noyau industriel sophistiqué en réponse aux exigences de la politique de défense mais aussi susceptible d'être le fer de lance de la revitalisation de la compétitivité économique et technologique américaine.

2.9 Éléments de conclusion

Cet examen de la démarche d'adaptation post-guerre froide du gouvernement américain amène à faire certains constats. D'abord, les moyens dégagés et mis en œuvre pour ajuster le très lourd appareil de défense hérité de la guerre froide paraissent remarquablement cohérents avec les objectifs fixés par l'administration démocrate à son arrivée au pouvoir, particulièrement dans le contexte politique fédéral qui tend à faire intervenir des intérêts divers et souvent contradictoires dans des dossiers de cet ordre. Ensuite, malgré le sentiment qu'elle avait été reléguée au second plan des préoccupations du gouvernement, il semble plutôt qu'il n'ait jamais été question de donner à la défense un rôle secondaire dans l'attirail de la puissance américaine, au contraire. C'est plutôt la manière d'envisager celle-ci qui a été modifiée en tentant de l'intégrer davantage avec d'autres vecteurs de puissance tels que la compétitivité du pays dans les marchés internationaux des produits à forte valeur ajoutée, par exemple.

Enfin, malgré ce que certains en ont pensé, la période post-guerre froide a profondément modifié le panorama militaire et militaro-industriel de cet État. Certes, d'importants éléments de continuité subsistent, dont plusieurs ont volontairement été préservés dans le but de maintenir la puissance militaire américaine, mais ils ne doivent pas occulter l'importance des mutations qui ont eu lieu pendant cette période, particulièrement en ce qui a trait à la réforme du processus d'acquisition et à la mutation de l'industrie. Sous plusieurs angles, l'examen de la démarche d'ajustement adoptée par le gouvernement américain jette un éclairage pertinent sur certaines tendances observables à l'heure actuelle dans le champ militaire et sécuritaire.

Annexe 2.A

Tableau 2.A.1 Synthèse des principaux documents traités dans la section 2.1

NSS	Orientations	Revue	Mesures
National Security Strategy Bush 1991 (G.H.W. Bush)	<ul style="list-style-type: none"> Menace globale / régionale indéterminée 	Base Force Review (1992)	<ul style="list-style-type: none"> Diminution des forces sans restructuration véritable Possibilité de reconstitution
National Security Strategy of Engagement and Wnlargement 1994 (W.J. Clinton)	<ul style="list-style-type: none"> Menace régionale précise Volonté d'élargissement de la communauté des États démocratiques Engagement des États-Unis dans la promotion de la libéralisation du commerce 	Bottom-Up Review (1993)	<ul style="list-style-type: none"> Restructuration des forces en fonction du scénario de la menace régionale Abandon de la reconstitution
National Security for a New Century 1997 (W.J. Clinton)	<ul style="list-style-type: none"> Menace régionale Menaces asymétriques Maintien de la volonté d'engagement 	QDR 1997	<ul style="list-style-type: none"> Façonnage de l'ordre international Réponse rapide aux défis posés par les crises Préparation des forces aux défis futurs (asymétriques)
National Security Strategy of the United States 2001 (G.W. Bush)	<ul style="list-style-type: none"> Terrorisme Menaces asymétriques (prolifération des ADM) 	QDR 2001	<ul style="list-style-type: none"> Transformation des forces Gestion des risques

Annexe 2.B

Tableau 2.B.1 Faits saillants de l'évolution de la structure des forces américaines, 1992-2000

Forces stratégiques					
	1992	1994	1996	1998	2000
Missiles intercontinentaux terrestres	930	675	580	550	550
Bombardiers lourds (B-52, B-1, B-2)	213	151	125	138	152
Sous-marins stratégiques (SLBMs)	616	384	384	432	432
Forces terrestres *					
	1992	1994	1996	1998	2000
Divisions de l'armée	24	20	18	18	18
Divisions du corps des Marines	4	4	4	4	4
Brigades de l'armée	34	31	25	21	21
Forces aériennes tactiques*					
	1992	1994	1996	1998	2000
Chasseurs de l'armée de l'air	2178	1605	1440	1440	1485
Bombardiers conventionnels de l'armée de l'air (B-52G)	33	34	34	36	36
Chasseurs de l'aéronavale (Navy)	794	672	542	494	468
Chasseurs du corps des Marines	418	388	356	356	328
Forces navales					
	1992	1994	1996	1998	2000
Bateaux des forces stratégiques	34	19	17	18	18
Bâtiments de combat	357	315	294	271	257
Bateaux de soutien	57	41	26	26	25
Bateaux de réserve	19	16	18	18	16

*Les chiffres incluent les forces de la réserve

Source : compilation effectuée à partir d'États-Unis 1995a et 2001b.

Annexe 2.C

Tableau 2.C.1 Détail des principales étapes d'un projet de RDT-E

Catégorie	Activité financée	Description
Science et technologie	1) recherche fondamentale	<ul style="list-style-type: none"> soutien la recherche qui crée de nouveaux savoirs dans un domaine scientifique ou technologique qui intéresse les autorités militaires quelques exemples de domaines : sciences atmosphériques, nouveaux matériaux, bioélectronique, etc.
	2) recherche appliquée	<ul style="list-style-type: none"> soutien le développement exploratoire et la maturation de nouvelles technologies pour des applications militaires spécifiques. Test en laboratoires
Transition/démonstration	3) développement avancé des technologies	<ul style="list-style-type: none"> vise à faciliter la transition du nouveau système du laboratoire vers le terrain. On cherche à tester l'équipement dans des conditions plus réalistes
Validation et production <u>Début d'un programme d'acquisition</u>	4) démonstration et validation Définition du programme d'acquisition et réduction des risques par prototypage	<ul style="list-style-type: none"> soutien le développement et la démonstration d'un produit conçu spécifiquement pour répondre à un besoin opérationnel. à ce moment, soutien un programme d'acquisition formel et implique une compétition entre différents designs.
	5) développement de méthodes d'ingénierie et de fabrication	<ul style="list-style-type: none"> développement des procédés d'ingénierie et de fabrication nécessaires pour produire les nouveaux systèmes
	6) soutien à la gestion	<ul style="list-style-type: none"> soutien des coûts administratifs associés à la gestion des activités et des sites de RDT-E
	7) développement des systèmes opérationnels (modernisation continue)	<ul style="list-style-type: none"> production du système financement des améliorations des systèmes déjà en production

Source : Moteff 1999.

Annexe 2.D

Tableau 2.D.1 Principaux pays récipiendaires de financement pour l'achat de technologies ou de systèmes à double application par le biais de la Banque export-import des États-Unis

Année	Pays récipiendaire	Type de produit	Montant du financement (en millions de dollars É.U.)	Utilisa-teur	Utilisation
1995	Indonésie	Composants d'avions et services	15,4	Armée de l'air	Développement territorial
1996	Roumanie	Système de contrôle de trafic aérien	79,5	Autorité civile de l'aviation	Contrôle civil du trafic aérien
	Indonésie	Hélicoptères	22,9	Armée de terre	Développement territorial
1997	Venezuela	Systèmes radio	8,8	Armée de terre	Développement territorial
	Venezuela	Systèmes radio	3,4	Armée de l'air	Contrôle civil du trafic aérien
	Brésil	Composants d'avion	34	Armée de l'air	Développement territorial
	Venezuela	Camions	25,5	Armée de terre	Développement territorial
	Venezuela	Camions	14,1	Armée de terre	Développement territorial
	Venezuela	Composants d'avion	10,1	Armée de terre	Développement territorial
	Venezuela	Véhicules motorisés	12,4	Armée de terre	Développement territorial
1998	Venezuela	Camions	7,7	Armée de terre	Développement territorial
	Indonésie	Composants d'avion	1,7	Armée de l'air	Secours d'urgence

1999	Brésil	Avions et composants d'avions	53	Armée de l'air	Développement territorial
	Croatie	Radars	14,6	Marine	Surveillance côtière
	Croatie	Radars	85,6	Armée de l'air	Contrôle civil du trafic aérien
2000	Venezuela	Véhicules	1,5	Marine	Développement territorial
	Venezuela	Véhicules	2,4	Marine	Développement territorial
	Venezuela	Composants d'avion	6,3	Armée de l'air	Développement territorial
	Venezuela	Camions	3,5	Armée de terre	Développement territorial
	Venezuela	Camions et équipement de construction	17,6	Armée de terre	Développement territorial

Source : compilation effectuée à partir de GAO 1997j et de GAO 2000c.

CHAPITRE III

LE ROYAUME-UNI

Sous de nombreux aspects, les choix effectués par le gouvernement britannique en matière d'adaptation post-guerre froide ont pavé la voie à plusieurs des réformes mises en œuvre dans les autres États étudiés dans cette thèse. En effet, il semble que certains des éléments centraux qui ont caractérisé l'exercice d'ajustement du Royaume-Uni aient été implantés dès les années 1980 en réponse à d'importantes contraintes budgétaires dans un contexte où le pays entendait maintenir ses engagements de défense, notamment ceux pris envers l'OTAN. Dans cette optique, un examen attentif du tracé de l'évolution post-guerre froide de la défense du Royaume-Uni s'avère central pour la validation de l'hypothèse guidant la rédaction de cette thèse.

3.1 La politique de défense britannique : une puissance majeure de second ordre

Le Royaume-Uni est le second État de notre échantillon à prétendre à une certaine influence dans l'ordre du jour sécuritaire sur le plan international. Membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et du G8, détenteur d'armes nucléaires stratégiques et second pays en importance de l'OTAN, les gouvernements britanniques successifs semblent avoir continuellement aspiré à conserver au Royaume-Uni son statut de « puissance majeure de second ordre »⁵⁴ pendant la période de confrontation Est-Ouest. Ce désir était cependant conjugué à la reconnaissance, dès les années 1960, que l'État ne disposait plus des moyens financiers et humains pour conserver une présence mondiale crédible en matière de défense (Howard 1995; Windsor 1990). En conséquence, les administrations ont graduellement consolidé l'effort militaire du pays en fonction des menaces pesant sur l'Europe occidentale.

⁵⁴ Le terme a été proposé par un comité de la Chambre des Communes en 1969 et a été cité dans (Greenwood 1994).

À partir de 1975, les forces armées britanniques ont été chargées de quatre grandes responsabilités : 1) le maintien de forces nucléaires stratégiques et tactiques indépendantes en soutien à la doctrine nucléaire de l'OTAN; 2) la défense du Royaume-Uni; 3) la défense terrestre et aérienne de l'Europe et 4) la défense maritime de la portion est de l'Atlantique et de la Manche (Royaume-Uni 1992a). Ces missions, centrées sur la menace que représentaient l'Union soviétique et le Pacte de Varsovie pour l'Europe sont demeurées sensiblement les mêmes jusqu'à la fin de la guerre froide. Dans cette optique, il va sans dire que la chute du mur de Berlin remettait en cause la plupart des fondements de la politique de défense du Royaume-Uni.

3.1.1 Le SDE 1991 et Options for Change : la « misère égale » dans un monde incertain

Le premier acte de l'administration Thatcher à la barre du pays lors de la chute du mur de Berlin a été de ne pas procéder officiellement à une révision en profondeur de la politique de défense. Le tollé soulevé par les « révisions Nott » de 1981⁵⁵ semblait avoir laissé une trace suffisamment impérissable pour qu'un autre exercice du genre puisse être envisagé avec sérénité par le gouvernement conservateur au pouvoir depuis 1979 (Hopkinson 2000). Cependant, même si ce dernier a refusé de se commettre publiquement sur une nouvelle politique de défense, il a tout de même posé rapidement des gestes qui ont eu d'importantes conséquences pour l'adaptation à venir.

Le *Statement on the Defence Estimates* de 1991 (SDE)⁵⁶ constitue le premier document post-guerre froide publié par la défense britannique. Sa principale caractéristique est d'être remarquablement évasif quant à la réponse du gouvernement aux changements spectaculaires qui survenaient sur la scène géopolitique européenne, point de focalisation central de la défense du pays pendant une bonne partie de la guerre froide (Kaldor 1995). La très brève analyse de l'environnement international et régional que le SDE 1991 proposait mettait

⁵⁵ En 1981, le ministre de la Défense John Nott avait fait adopter une révision de la structure de défense des forces britanniques qui sabrait dans la Marine royale pour favoriser les forces terrestres et la défense du continent européen. Moins d'un an plus tard le pays était engagé dans une guerre navale contre l'Argentine pour les îles Malouines. Inutile de mentionner que la révision a été très durement critiquée.

⁵⁶ Traduction de l'auteure : Déclaration des estimés de la défense. Il s'agit d'un document annuel qui a été produit par le ministère de la Défense britannique (MoD) jusqu'en 1996.

essentiellement de l'avant les transformations affectant le continent européen, tant positives que négatives. Les rédacteurs attiraient l'attention sur le caractère foncièrement incertain de l'issue des changements à l'œuvre dans ce pays qui se nommait encore l'Union soviétique et dans plusieurs zones de l'Europe de l'Est. « The historic nature of the changes that have occurred is not in doubt; but we need as well to note the fragility of the new Europe, and the lack of stability outside it » (Royaume-Uni 1991: 29). Dans cet environnement où la menace de « résurgence » d'une Union soviétique agressive constituait la principale préoccupation, les rôles traditionnels des forces militaires britanniques n'ont pas été revus en profondeur. L'administration entendait maintenir intégralement sa capacité nucléaire stratégique (le système Trident⁵⁷), continuer d'entretenir une capacité nucléaire tactique réduite en soutien à la doctrine nucléaire de l'OTAN et fournir une importante contribution conventionnelle à l'Alliance (Royaume-Uni 1991).

En fait, la transformation de la mission de l'organisation de défense collective est sans doute l'élément le plus novateur apparaissant dans le SDE et celui qui a le plus influencé cette phase initiale d'ajustement de la politique de défense britannique post-guerre froide (Greenwood 1994). La dissolution du Pacte de Varsovie était en effet susceptible de remettre en cause l'existence d'une alliance qui incarnait, de l'avis quasi unanime des analystes, la pierre angulaire de la défense britannique. Au terme de la conférence de Londres de 1990, les membres de l'OTAN se sont cependant entendus pour la conserver et pour lui allouer un nouveau rôle mieux arrimé aux défis qui attendaient l'Europe orientale en pleine transition (Organisation du Traité de l'Atlantique nord 1990).

Pour le gouvernement du Royaume-Uni, l'importance de la pérennisation de l'OTAN comme première organisation de défense du continent apparaît assez clairement dans le SDE (Rees 2001; Royaume-Uni 1991). L'organisation était perçue comme la garantie du maintien de la présence et de l'intérêt des États-Unis pour la sécurité de l'Europe, une autre dimension centrale et fondamentale de la défense britannique. La section du SDE traitant d'une identité de défense et de sécurité européenne est limpide quant à la position du pays au tout début de la décennie post-guerre froide sur cet enjeu qui allait prendre une place de plus en plus

⁵⁷ Qui devaient remplacer les Polaris à la moitié des années 1990 (Royaume-Uni 2006a).

saillante au cours des années 1990 : la défense européenne devait être un pilier de l'OTAN et non se développer en rivalité à l'Alliance :

Fundamental to our perception is the conviction that the NATO Alliance remains the essential framework for safeguarding the freedom of its members. [...] To thrive, NATO needs a strong European pillar (Royaume-Uni 1991: 39).

Selon cette logique, le gouvernement britannique entendait prendre le commandement d'une éventuelle force de réaction rapide multinationale dont on avait décidé la création lors de la conférence de Londres (Organisation du Traité de l'Atlantique nord 1990) et travailler à développer le pilier européen de la défense collective à travers l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Cette appréciation plutôt concise du contexte géopolitique, essentiellement axée sur les mutations en cours en Europe malgré deux chapitres entiers consacrés à la participation du pays à la guerre du Golfe persique n'a pas empêché le gouvernement d'aller de l'avant avec une opération de réduction du format des forces armées britanniques, un exercice que l'on a regroupé sous le nom « d'Options pour le changement » (*Options for Change*). *Options for Change* a été annoncé dès 1990 à la chambre des Communes et ses principaux éléments ont été dévoilés dans le SDE de 1991 (Royaume-Uni 1991). Présenté comme un processus en cours plutôt que comme une révision, il fut largement mené en réponse aux pressions budgétaires persistantes avec lesquelles devait composer le MoD depuis les années 1980 (Dorman 2001).

Options for Change a été assez généralement considéré comme un processus de réduction des effectifs et des ressources sans transformation en profondeur de la structure des forces britanniques (Kaldor 1995; Taylor 2004a). Les diminutions allaient s'appliquer de manière assez uniforme à l'ensemble des capacités et des services, une approche surnommée par les analystes anglais la « misère égale » (*equal misery*) (Hartley 2004) avec une réduction sensiblement plus importante des forces britanniques stationnées en Allemagne, dont les contingents se sont vus amputés de la moitié de leurs effectifs. Cette révision reconnaissait donc concrètement la disparition de la menace incarnée par le Pacte de Varsovie, mais reflétait le désir de l'administration de ne pas entamer de manière significative les capacités militaires nationales face à l'incertitude qui régnait.

Changing in circumstances permit a reduction and restructuring in some of these roles, but the requirement remains for armed forces that are properly manned, supported and well equipped. They should be able to engage in high intensity conflict; to contribute to multinational formations; to deploy flexibly and rapidly to a spectrum of possible risks away from Europe and; and they should retain the organisation, skills and military technology to permit a rebuilding of larger military capabilities to meet an increased threat should the need arise (Royaume-Uni 1991: 40).

Cet extrait est révélateur de deux choses. D'abord, l'état quelque peu conflictuel des priorités du gouvernement britannique à ce moment. La fin de la guerre froide permettait de diminuer le format des forces, mais celles-ci devaient néanmoins conserver la capacité de s'engager dans des combats de haute intensité et sauvegarder les moyens nécessaires pour reconstruire une force militaire équivalente à celle de la guerre froide si le besoin s'en faisait sentir, une notion très analogue à la capacité de reconstitution retrouvée dans la *Base Force Review* américaine de la même année. Ensuite, l'importance implicite accordée à l'enjeu de la participation des forces armées britanniques à la fois dans une gamme élargie d'intervention et aux côtés de partenaires qui ne sont pas identifiés, mais que l'on soupçonne être les forces américaines. Ce glissement partiel vers une force plus polyvalente, expéditionnaire et capable d'opérer en coalition amorcé par le gouvernement conservateur va constituer un élément central de l'adaptation post-guerre froide de la défense britannique.

3.1.2 1992-1996 : *prudence et mesure*

Le SDE de 1992 a apporté plus de précisions sur la lecture de l'environnement international privilégiée par le gouvernement britannique. Rejoignant l'analyse effectuée par l'OTAN ainsi que par les États-Unis à la même époque, le monde décrit dans le document de 1992 était fondamentalement incertain et volatil et en conséquence dangereux (Royaume-Uni 1992a). La source des menaces n'est cependant pas clairement identifiée : ces dernières pouvaient aussi bien provenir de la Russie, qui disposait toujours d'un arsenal nucléaire et conventionnel significatif, que des crises ethnonationalistes de l'Europe centrale et orientale ou de la prolifération d'armes de destruction massive. Dans cette optique, les forces armées britanniques étaient présentées comme une « police d'assurance » dans un monde en mutation (Bellamy 1992).

Le gouvernement conservateur de Major a donc décidé de réorganiser les cinq grands rôles traditionnels de la défense⁵⁸ pour répondre à cette nouvelle analyse de l'environnement international. Ces derniers étaient désormais 1) de veiller à la protection et à la sécurité du Royaume-Uni et de ses territoires dépendants même en l'absence de menace majeure; 2) d'assurer qu'aucune menace extérieure majeure à l'endroit du pays ou de ses alliés ne se matérialise et 3) de contribuer à la promotion des intérêts de sécurité plus larges de la Grande-Bretagne par le maintien de la paix internationale et de la stabilité (Royaume-Uni 1992a). Ce réaménagement n'a pas radicalement modifié les responsabilités octroyées à la défense. Ces dernières paraissent surtout plus larges, plus imprécises et accordent davantage d'importance aux dimensions non combattantes des missions du MoD (Taylor 1994). La sécurité du Royaume-Uni continuait également de s'appuyer sur la force nucléaire stratégique, présentée comme la garantie ultime contre une agression à l'endroit du territoire du pays et plus largement, des alliés.

Les changements ont été plus palpables en termes de restructurations des forces britanniques. Le SDE 1992 a en effet annoncé que le processus de réduction entamé avec *Options for Change* allait se poursuivre mais la décision de construire une force armée plus souple, plus agile et mieux équipée en réponse à la diversification des contingences auxquelles elle serait possiblement appelée à répondre dans le futur y était davantage mise en évidence (Royaume-Uni 1992a). Le document mentionnait également l'importance croissante accordée aux opérations multilatérales et donc aux enjeux d'interopérabilité, une préoccupation qui avait pris une nouvelle prépondérance avec l'adoption en 1991 par l'OTAN d'un Nouveau concept stratégique qui confiait officiellement à l'Alliance un rôle plus politique de prévention et de gestion des crises (Organisation du traité de l'Atlantique nord 1991a). Cette nouvelle mission, dont l'un des principaux concepteurs était d'ailleurs le représentant britannique (Schnapper 1997), exigeait que les forces armées des États membres de l'organisation de défense collective soient en mesure de répondre rapidement et collectivement aux crises.

Les SDE de 1993 à 1996 ont persévéré dans la voie tracée par *Options for Change* et par les SDE de 1991 et de 1992. Ils n'identifiaient clairement aucune menace et continuaient de

⁵⁸ Voir l'introduction de la présente section.

présenter l'incertitude et l'instabilité comme caractéristiques principales des mutations de la scène politique européenne et plus globalement internationale. Ils ont tous réitéré la volonté du gouvernement de demeurer un joueur majeur sur les plans militaire et sécuritaire par un triple appui sur l'arme nucléaire, l'OTAN et la relation privilégiée avec Washington (Taylor 1994). La capacité de reconstitution était toujours présente, mais on insistait de moins en moins sur la notion au fur et à mesure que les effectifs diminuaient conformément aux annonces de la SDE 1991 (Coker et Sherr 1994). Dans cette optique, les *Statements on the Defence Estimates* de 1993 à 1996 ont essentiellement servi à enrichir le cadre proposé depuis 1991-1992, mais plusieurs modifications méritent tout de même d'être soulignées.

La Déclaration de 1993 a mis de l'avant une nouvelle méthode de planification comprenant sept missions « types » pour les forces armées (voir l'encadré 3.1 ci-bas), chaque mission étant elle-même accompagnée de tâches plus spécifiques (Royaume-Uni 1993). Même si le document reconnaissait que la menace à l'endroit du Royaume-Uni était beaucoup plus atténuée que pendant la guerre froide, la portée de ces nouvelles tâches nécessitait le maintien de forces « bien équipées, bien entraînées et capables d'entreprendre une palette élargie d'interventions » (Royaume-Uni 1993 : 11)

Encadré 3.1 : les sept missions de la défense britannique (1993)

1. La sécurité du Royaume-Uni;
2. La sécurité des territoires dépendants ;
3. L'assistance militaire ;
4. Le soutien à l'ordre international et aux principes humanitaires ;
5. La participation à un conflit régional hors OTAN ;
6. La participation à un conflit régional au sein de la zone OTAN ;
7. Une guerre majeure.

Source : Royaume-Uni 1993.

Le SDE de 1994 (Royaume-Uni 1994a) a insisté sur la nécessité d'atteindre un équilibre entre les engagements, les capacités et les ressources, ce qui laissait transparaître les difficultés financières rencontrées par le pays alors qu'il s'était engagé dans plusieurs missions multilatérales, notamment en ex-Yougoslavie (Dorman 2001a). Le SDE de 1995 a, quant à lui, annoncé la création d'une force interarmes de réaction rapide avec un quartier général

permanent et finalisé le glissement débuté en 1993 vers une planification axée sur les capacités jugée plus en phase avec le monde post-guerre froide. L'analogie du sac de golf y était en effet utilisée pour illustrer la nécessité, pour la défense, d'acquérir un ensemble diversifié de capacités matérielles capables de répondre à un éventail assez large de besoins plutôt que destiné à répondre à une menace ou une contingence clairement identifiée (Royaume-Uni 1995).

Le processus a culminé en 1996 avec la parution d'un texte assez général s'adressant au grand public portant sur la doctrine de la Défense britannique (Royaume-Uni 1996). Le petit livre paraît, sur certains plans, plus explicite que les SDE quant à l'analyse de l'environnement international faite par les responsables de la défense et sur les conditions de l'usage de la force militaire. Il marque également une certaine évolution par rapport aux éléments soulevés dans les SDE précédents. La *British Defence Doctrine* situe toujours le risque de résurgence d'une menace externe majeure au cœur de la stratégie de défense du pays, mais elle expose aussi avec plus de détails les dangers représentés par la prolifération des ADM, par le terrorisme et par les phénomènes transnationaux tels que la criminalité internationale ou les catastrophes humanitaires, des aspects peu traités dans les énoncés officiels jusqu'alors (Royaume-Uni 1996). Le document souligne donc la priorité accordée par le gouvernement conservateur au maintien de forces capables d'entreprendre une gamme élargie de conflits y compris ceux dits de « forte intensité » et le besoin de disposer des capacités matérielles, humaines et organisationnelles en conséquence.

Les documents publiés après 1992 ont justifié rétrospectivement les choix effectués par l'administration depuis 1990 en enrichissant le cadre proposé sans changer de manière fondamentale l'analyse faite par les autorités tant de l'environnement international que du rôle que les forces armées britanniques seraient appelées à y jouer, tels qu'élaborés en 1991 et 1992. Ils ont ainsi cautionné une approche qualifiée à la fois par les dirigeants et par les analystes de prudente et raisonnable dans un monde caractérisé systématiquement comme étant volatile et beaucoup moins prévisible que pendant la guerre froide.

3.1.3 Les travaillistes et la défense : la Strategic Defence Review et des « forces pour le bien » »

Lors de la campagne les ayant mené au pouvoir, les travaillistes menés par Tony Blair ont promis de procéder à une révision majeure de la défense britannique dans l'optique de mettre

celle-ci en phase avec les nouvelles caractéristiques de l'environnement post-guerre froide. L'objectif déclaré de l'exercice était d'arrimer la politique de défense britannique aux intérêts du pays tels que définis par la politique étrangère plutôt qu'en réponse aux contraintes budgétaires, un reproche assez largement adressé aux conservateurs depuis *Options for Change*.

Labour will conduct a strategic defence and security review to reassess our essential security interests and defence needs. It will consider how the roles, missions and capabilities of our armed forces should be adjusted to meet the new strategic realities. The review we propose will be foreign policy led, first assessing our likely overseas commitments and interests and then establishing how our forces should be deployed to meet them (Labour Party 1997: [41]).

Une fois élu, le nouveau gouvernement a tenu ses engagements et a initié dès 1997 le processus de révision inscrit dans son manifeste électoral. Il a livré quelques quatorze mois plus tard un volumineux document intitulé *Strategic Defence Review : Modern Forces for the Modern World* (Royaume-Uni 1998d) qui proposait une nouvelle vision du rôle du ministère de la Défense britannique (*Ministry of Defence* ou MoD) dans un monde résolument post-guerre froide et qui devait également fournir un cadre cohérent et solide pour orienter le travail des forces armées nationales jusqu'en 2015.

Dans la mesure où l'examen stratégique devait avoir pour moteur la politique étrangère, le *Foreign Office* (FCO)⁵⁹ a été intimement associé aux premières étapes de la démarche, particulièrement pour l'analyse des grandes tendances affectant la sécurité internationale (McInnes 1998). À l'instar de ce qui a été privilégié par l'administration américaine à peu près à la même époque, cette analyse mettait l'accent sur les risques tels que la prolifération des armes conventionnelles et de destruction massive ou le crime organisé. Ces derniers étaient regroupés sous la rubrique des « nouvelles réalités stratégiques » (Royaume-Uni 1998d) et ils étaient présentés comme constituant non seulement des dangers à la sécurité de l'État, mais aussi au mode de vie de sa population. Dans cette optique, le gouvernement devait user de l'ensemble des outils à sa disposition pour faire émerger un environnement international stable et favorable à ses intérêts globaux et régionaux.

⁵⁹ Au Royaume-Uni, le ministère responsable des affaires extérieures se nomme le *Foreign and Commonwealth Office*.

The challenge now is to move from stability based on fear to stability based on the active management of these risks, seeking to prevent conflicts rather than suppress them. This requires an integrated external policy through which we can pursue our interests using all the instruments at our disposal, including diplomatic, developmental and military (Royaume-Uni 1998d: 9).

Dans ce monde imprévisible, les intérêts du Royaume-Uni en termes stratégiques étaient rassemblés sous deux grands volets. Le premier était incarné par la sécurité européenne, cette dernière passant essentiellement par l'OTAN. En effet, selon les rédacteurs de la SDR, l'Alliance avait amplement illustré sa pertinence depuis la fin de la guerre froide et demeurait l'organisation de défense la plus efficace par sa capacité à réagir rapidement aux crises. L'Union européenne se voyait, quant à elle, octroyer la responsabilité d'accroître la prospérité et la stabilité politique et économique de l'Europe à travers une éventuelle politique étrangère et de sécurité commune (Royaume-Uni 1998d). L'administration présentait d'ailleurs le Royaume-Uni comme étant l'un des membres leaders de l'UE, un élément un peu plus novateur dans le discours britannique, mais qui n'a pas semblé se traduire par une volonté tangible de participer à la mise sur pied d'une Europe de la défense plus autonome vis-à-vis le partenaire américain et l'OTAN (Dorman 2001).

La *Strategic Defence Review* a également finalisé l'évolution amorcée par le gouvernement de Major vers des forces expéditionnaires. Ce mode de structuration était déjà partiellement en place dès la première moitié des années 1990, mais l'administration conservatrice continuait simultanément d'accorder une haute importance à la capacité de défense du territoire européen et britannique. Les travaillistes ont ainsi fait glisser le centre de gravité vers la capacité d'intervention dans des crises qui se produiraient loin des côtes anglaises, mentionnant qu'il fallait désormais envisager d'aller vers celles-ci plutôt que d'attendre qu'elles frappent aux portes de l'Europe ou du territoire anglais (Royaume-Uni 1998d). Dans cette perspective, l'État devait soit conserver la capacité de répondre rapidement et de manière significative à une crise internationale majeure semblable en intensité et en durée à la guerre du Golfe persique, ou être capable d'entreprendre une intervention de moindre envergure sur une période plus longue tout en étant en mesure d'organiser un second déploiement important en cas de crise (Royaume-Uni 1998d).

Le second volet était représenté par la prospérité du pays. Étant donné l'importance de son commerce international, l'administration présentait le Royaume-Uni comme un État ayant

des intérêts économiques globaux dont, notamment, l'accès aux sources de pétrole dans la région du Golfe persique. Par ailleurs, elle estimait que d'importantes responsabilités internationales étaient liées à son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi, la sécurité du pays ne se limitait pas à l'Europe : elle incluait, dans un premier temps, la nécessité de favoriser une stabilité mondiale favorable aux échanges dont dépendait sa vitalité économique et, dans un second temps, la promotion du développement, de la démocratie et de la liberté partout sur le globe (Royaume-Uni 1998d). Le Royaume-Uni devait donc endosser la responsabilité de représenter une « force pour le bien » dans le monde.

Malgré le fait que le gouvernement préconisait une approche intégrée de la sécurité nationale, c'est-à-dire privilégiant l'usage de plusieurs moyens (diplomatie, aide au développement, etc.) pour atteindre ses objectifs, l'appareil de défense représentait l'outil central dans cette nouvelle approche essentiellement axée sur une définition assez classique de l'intérêt national (McInnes 1998), mais qui tentait tout de même de ménager une place à des éléments plus internationalistes (Clarke 2007; Dorman 2001a). Des responsabilités majeures, dont plusieurs se situaient en périphérie des activités traditionnelles de combat (Carreno 2006), ont en effet été dévolues au MoD par le biais de huit missions, dont sept évoquaient fortement celles élaborées dans le SDE de 1993 et auxquelles s'ajoutaient une nouvelle tâche classée au troisième rang, la diplomatie de défense.

Encadré 3.2 : les huit responsabilités de la défense britannique (1998)

1. La sécurité en temps de paix;
2. La sécurité des territoires outremer;
3. La diplomatie de défense;
4. Le soutien aux intérêts de sécurité plus larges du Royaume-Uni;
5. La participation aux opérations de paix et humanitaires;
6. Les conflits régionaux hors OTAN ;
7. Les conflits régionaux dans la zone OTAN;
8. Une attaque stratégique sur l'OTAN.

Source : Royaume-Uni 1998d.

Les rédacteurs de la SDR reconnaissaient que plusieurs de ces missions reprenaient, en les réorganisant, celles déjà énoncées dans les annuels de défense précédents (Royaume-Uni 1998d). L'accent était cependant mis sur la tâche numéro trois, celle de diplomatie de défense qui était définie de la façon suivante :

To provide forces to meet the varied activities undertaken by the Ministry of Defence to dispel hostility, build and maintain trust and assist in the development of democratically accountable armed forces, thereby making a significant contribution to conflict prevention and resolution (Royaume-Uni 1998d: [106]).

Ces responsabilités comprenaient, pour les concepteurs de la revue, des activités telles que le contrôle des armements, des programmes d'assistance militaire et d'entraînements conjoints avec les forces armées nationales des pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à l'extérieur du vieux continent. Cette mission n'avait donc pas grand-chose de nouveau; c'est plutôt son importance qui a crû avec la SDR. Selon McInnes (1998), l'insistance palpable de l'administration sur la mission « diplomatie de défense », la seule responsabilité des forces qui a fait l'objet d'un essai dans la SDR⁶⁰, était le reflet de l'importance accrue de l'enjeu de la stabilité régionale/internationale pour le nouveau gouvernement. Pour Carreno (2006), la diplomatie défense correspondait également à l'idée soutenue par l'administration qu'il était globalement moins coûteux de prévenir les conflits par le biais du renforcement de la coopération et par l'établissement de liens de confiance que d'avoir à mener des opérations militaires.

Le cadre stratégique élaboré par les travaillistes prévoyait également, à l'instar des administrations précédentes, que les crises allaient survenir loin des côtes britanniques et donc que le territoire national était, à toutes fins pratiques, exempt de menace. Dans cette optique, l'exigence de forces expéditionnaires polyvalentes était renforcée et soutenue par la priorité accordée à l'agilité et à la rapidité de déploiement. La force interarmes de réaction rapide proposée dans le SDE de 1995 a ainsi continué d'incarner le véhicule privilégié de la projection de la force conventionnelle du pays, d'autant plus que l'on anticipait que les

⁶⁰ La *Strategic Defence Review* était accompagnée d'un certain nombre de documents dont onze « essais » détaillant plusieurs aspects traités plus brièvement au sein de la revue stratégique tant que telle (Royaume-Uni 1998d).

interventions futures allaient être menées par des forces multinationales, que ce soit par le truchement de l'OTAN, de l'ONU ou par la mise sur pied de coalition *ad hoc*. Selon George Robertson, le secrétaire d'État à la Défense ayant présidé à la confection de la SDR, il s'agissait là d'un des postulats situé au cœur de l'exercice de révision (Robertson 1997).

La SDR est également le premier document de sécurité et de défense britannique à faire mention de la révolution dans les affaires militaires (RAM), qui est étroitement associée, par les rédacteurs, aux choix de Washington en matière de défense. Pour les dirigeants, cela soulevait le double enjeu du maintien de l'interopérabilité avec les forces américaines qui allaient vraisemblablement, selon eux, avoir le leadership des opérations multinationales (Robertson 1997) et de l'intégration au sein des forces britanniques de ces nouvelles technologies sophistiquées et très coûteuses. Or, le document paraît tenir un discours quelque peu ambigu sur ce second aspect. On estime, d'un côté, devoir s'engager dans le sens de la voie techno militaire et doctrinaire tracée par Washington, d'autant plus que ces nouvelles technologies agissent telles des multiplicateurs de force essentiels pour faire contrepoids à des armées réduites en nombre depuis la fin de la guerre froide, mais très sollicitées pour toutes sortes d'intervention. De l'autre côté, la SDR n'est pas très claire sur l'étendue de l'effort financier à consentir afin de développer et de se procurer ces systèmes, alors que contrairement aux États-Unis, cette profession de foi envers la RAM ne s'accompagne pas d'un réinvestissement substantiel dans la défense. Il faudra attendre jusqu'en 2002 et la parution d'une seconde SDR intitulée *A New Chapter* (Royaume-Uni 2002a) pour avoir une idée plus précise de la manière dont le gouvernement britannique allait intégrer la RAM dans sa politique de défense et des moyens qu'il entendait dégager pour y parvenir.

Le *Defence White Paper* paru en 1999 (Royaume-Uni 1999a) venait compléter et préciser les orientations privilégiées par l'administration travailliste et faire état des résultats obtenus un an après la parution de la *Strategic Defence Review*. Le document apporte peu de nouveaux éléments et s'attarde surtout à expliquer l'approche gouvernementale en matière de sécurité et de défense, notamment les aspects en lien avec la construction d'une capacité militaire pour l'Europe. En effet, comme nous le verrons plus loin, l'année 1998 a été riche en événements en ce qui concerne l'édification d'une défense européenne intégrée et l'administration semble

avoir ressenti le besoin de clarifier sa position sur ce dossier particulièrement épineux dans le paysage politique britannique.

En 1998, la *Strategic Defence Review* a été présentée par le secrétaire d'État à la Défense britannique comme une révision radicale allant permettre de moderniser les forces et de les remodeler pour qu'elles soient capables de répondre aux défis sécuritaires du 21^{ème} siècle (Royaume-Uni 1998d). Or, malgré une saveur et une teinte plus internationaliste que ce qui avait été fait en termes de politique de défense auparavant, la SDR n'a pas incarné la rupture que plusieurs espéraient d'avec les orientations sécuritaires plus traditionnelles préconisées par les autorités depuis le début de la décennie post-guerre froide (Chalmers 1997; Rogers 1997). Les éléments de continuité semblent en effet surclasser les idées novatrices introduites dans l'analyse de l'environnement international ainsi que dans la définition des intérêts sécuritaires du Royaume-Uni et dans la structuration des forces, une conclusion partagée par de nombreux analystes britanniques (Dorman 2001; Lilleker 2000; McInnes 1998). Ceci étant dit, il semble effectivement qu'avec la SDR, un glissement ait été effectué en faveur de la volonté de mettre la puissance militaire britannique au service d'une politique étrangère et de sécurité plus activiste et moins axée sur « l'intérêt national » défini en termes de protection du territoire britannique (O'Meara 2004), cette approche étant globalement jugée trop étroite et mal adaptée au nouveau contexte géopolitique.

3.1.4 Portrait rapide de l'évolution de la composante nucléaire de la politique de défense britannique

Le Royaume-Uni est l'un des pays membres du club très sélect des puissances nucléaires officielles. Participants au projet Manhattan pendant la Seconde Guerre mondiale, les scientifiques anglais se sont engagés dans le développement d'une capacité indépendante dès 1946 après que les autorités américaines aient décidé de mettre un terme à l'étroite collaboration qu'elles avaient établie avec la Grande-Bretagne dans ce domaine (Baylis 2008). Selon Witney (Witney 1995), le gouvernement britannique aurait été de l'avant avec le projet malgré les difficultés et les coûts importants qui lui étaient associés pour des raisons allant de la crainte générée par l'Union soviétique au sentiment général que le pays y avait droit compte tenu de son statut de puissance et de sa participation au développement de la bombe américaine.

On peut identifier globalement trois grandes phases au développement de ce que les Britanniques désignent comme étant leur « dispositif indépendant de dissuasion » (*independent nuclear deterrent*) (Costel 1994; Plesch 2005). La première, s'étendant de 1954 à 1964, a été une période caractérisée d'abord par la mise au point d'une capacité nucléaire autonome. Puis, dès 1958, cette capacité a été subordonnée à celle des États-Unis par le biais de l'Accord de défense mutuelle (*US/UK Mutual Defence Agreement* ou MDA). Cette entente établissait des liens de coopération sans précédent entre deux États en matière d'échange d'informations et de matériels liés à la conception, la construction, l'utilisation et la production des matériaux fissiles destinés à l'arme nucléaire (Butler 2004). Elle donnait aux Britanniques un accès privilégié à l'expertise américaine, ce qui leur permettait de maintenir une capacité nucléaire pour une fraction des coûts de ce qu'un programme réellement indépendant aurait généré. Pendant cette première période, l'*independent deterrent* était incarné matériellement par les volumineuses bombes nommées *Blue Danube* transportées par des bombardiers stratégiques « V ». Les difficultés liées aux programmes de remplacement des capacités aéroportées anglaises⁶¹ elles-mêmes engendrées par les développements technologiques affichés par l'URSS dans ce domaine⁶² et la recrudescence de la course aux armements ont enclenché le processus ayant mené à l'étape suivante (Baylis 2005; Stocker 2006).

La seconde phase débute en 1962 avec la signature des accords de Nassau, qui ont eu deux grandes conséquences sur ce volet de la politique de défense du Royaume-Uni. La première a été d'imbriquer la capacité nucléaire britannique à la doctrine de dissuasion de l'OTAN et donc de l'affecter entièrement à la défense de l'Europe, justifiant cette décision avec l'argument que cela conférerait à l'Alliance un second centre décisionnel autonome avec celui dont disposaient les États-Unis (Stocker 2006). Les autorités soutenaient par ailleurs que le fait d'avoir le contrôle opérationnel sur ce type d'armement leur permettrait d'agir de manière indépendante si « l'intérêt national suprême » était menacé (Royaume-Uni 2005). La seconde conséquence a été l'acquisition du système américain Polaris constitué de missiles

⁶¹ Le programme visant à remplacer les *Blue Danube*, *Skybolt*, a été unilatéralement annulé par l'administration Kennedy (Baylis 2005).

⁶² Nous parlons ici bien entendu du lancement du *Sputnik* (Baylis et Stoddart 2003).

balistiques lancés à partir de sous-marins nucléaires pratiquement indétectables à l'époque. L'entente de 1962 signalait donc un changement dans la doctrine nucléaire du Royaume-Uni (Baylis 2005). La *Royal Navy*, avec quatre sous-marins de la classe Valiant, avait désormais la responsabilité de la dissuasion stratégique alors que la *Royal Air Force* (RAF) se voyait reléguée à un rôle régional. C'est d'ailleurs à cette époque que le gouvernement de Macmillan a mis en service des capacités nucléaires sous-stratégiques aéroportées⁶³ et qu'il a déployé des armes nucléaires tactiques américaines en Allemagne (Witney 1995).

Après avoir été l'objet d'une mise à niveau par le biais du très controversé, très secret et très coûteux programme Chevaline, l'administration Thatcher est allée de l'avant en 1980 avec la décision de moderniser la capacité nucléaire britannique par l'achat du Trident, un autre système SLBM américain plus performant de nouvelle génération, dont la mise en service était prévue pour le milieu des années 1990 (Royaume-Uni 2006a). Cette décision, prise alors que les tensions entre les deux grands étaient en recrudescence, paraît rétrospectivement avoir souffert d'un involontaire mauvais synchronisme.

La troisième étape a débuté avec la fin de la guerre froide. L'orientation très « alliériste » de la mission de l'arme nucléaire britannique faisait en sorte que sa raison d'être aurait pu être fondamentalement remise en cause par la disparition de l'Union soviétique. Or, cette phase paraît essentiellement caractérisée par un désir de maintenir le statu quo. Face aux bouleversements de la scène européenne et mondiale, les SDE de 1991 à 1996 ont tous réaffirmé la centralité de la capacité nucléaire stratégique indépendante dans la politique de défense britannique. Celle-ci est en effet qualifiée successivement par l'équipe de Major « d'épine dorsale », de « garantie ultime » et de « fondement » de la sécurité du pays (Royaume-Uni 1991; 1992a; 1993; 1994a; 1995; 1996a). De dispositif de dissuasion essentiellement orienté en fonction de la menace soviétique, le rôle de l'arme nucléaire britannique a été rajusté pour devenir un élément privilégié de la stratégie de prévention de la guerre de l'OTAN (Royaume-Uni 1994a). On indiquait cependant que les nouveaux sous-

⁶³ Il s'agissait de la bombe WE.177 transportée par des avions de combat tels que le Vulcan ou le Harrier (Royaume-Uni 1993).

marins équipés du système Trident ne seraient pas utilisés à pleine capacité⁶⁴. Les annuels du MoD pour ces mêmes années ont également annoncé la volonté de conserver des capacités sous-stratégiques - significativement réduites cependant - et d'éliminer complètement les capacités tactiques⁶⁵.

L'arrivée des travaillistes n'a pas radicalement affecté le volet nucléaire de la politique de défense britannique, qui demeurait l'une des pièces maîtresses de l'appareillage de sécurité du pays. Le raisonnement du gouvernement de Blair pour justifier le maintien de l'*independent deterrent* comporte toutefois plusieurs nuances par rapport aux arguments avancés par l'administration précédente : on mentionnait que les risques posés par la prolifération d'ADM ainsi que par l'existence d'arsenaux nucléaires importants dans certains États motivaient le maintien d'un dispositif britannique aminci. Le document indiquait par ailleurs que la possibilité d'un désarmement complet n'apparaissait pas invraisemblable et constituait en fait un but important de la politique étrangère et de défense du Royaume-Uni. Il était cependant intrinsèquement lié à l'efficacité des efforts internationaux de désarmement.

The Government wishes to see a safer world in which there is no place for nuclear weapons. Progress on arms control is therefore an important objective of foreign and defence policy. Nevertheless, while large nuclear arsenals and risks of proliferation remain, our minimum deterrent remains a necessary element of our security (Royaume-Uni 1998d p. [24]).

Le résultat concret de cette analyse a été que la SDR n'est pas véritablement sortie du cadre d'adaptation établi par les conservateurs, se contentant d'approfondir les réductions déjà significatives débutées en 1992 en éliminant complètement les capacités sous-stratégiques et en réduisant davantage le nombre d'ogives nucléaires transportées à bord des sous-marins Trident.

L'année 2006 semble avoir amorcé une quatrième phase dans l'évolution du volet nucléaire de la politique de défense britannique avec l'annonce de la modernisation des systèmes

⁶⁴ Un sous-marin du système Trident peut transporter 16 missiles avec 12 ogives, pour un total de 192 ogives par submersible. Le SDE de 1992 indiquait que le gouvernement britannique avait décidé de limiter ce nombre à 128, puis en 1993, il a annoncé que ce chiffre avait été révisé à la baisse pour être situé à un maximum de 96 ogives par sous-marin.

⁶⁵ Comme le souligne Carver (1992), cette décision allait de pair avec l'annonce faite par le président H.W. Bush en 1991 que les armes nucléaires tactiques américaines seraient complètement abolies.

tridents et de la construction de trois nouveaux sous-marins nucléaires, mais rien, en date de 2009, n'avait encore été décidé quant à l'éventuel remplacement des ogives. La collaboration anglo-américaine dans ce domaine semble également toujours d'actualité. Le MDA a été reconduit sans tambour ni trompette en 2004 (Butler 2004) et les scientifiques britanniques participeraient actuellement au controversé programme américain de développement d'une nouvelle ogive démarré suite à la révision de la posture nucléaire menée en 2002 (Smith 2006).

3.1.5 L'Europe de la défense

L'enjeu d'une intégration européenne dans le domaine de la défense est traité de manière assez succincte dans les documents de politiques et révisions post-guerre froide du Royaume-Uni, à l'exception du *Defence White Paper* de 1999. Ceci ne correspond aucunement au fait que l'enjeu de la participation du pays à la construction d'une politique et d'une capacité de défense proprement européenne (la PESD) y a suscité l'un des débats politiques les plus importants de la décennie en matière de sécurité. De plus, parallèlement aux *White Papers* et autres *Reviews*, certains développements ont eu lieu particulièrement vers la fin des années 1990 et doivent être mentionnés dans le cadre d'un examen de la politique de défense du pays.

D'emblée, il faut souligner que l'ambivalence affichée par les Britanniques face à Bruxelles pendant les années 1990 reflète une attitude similaire adoptée à l'endroit de l'ensemble du processus d'intégration européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Daddow 2004). Il est également important de noter que l'évolution du dossier de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pendant cette période est extrêmement complexe et pourrait faire l'objet d'une thèse en soi. Le but de cette courte section n'est donc pas de revenir sur l'ensemble des développements de la PESD, mais plutôt de cerner rapidement la position des gouvernements du Royaume-Uni sur cet enjeu et surtout son influence sur l'expérience d'adaptation du pays, qui constitue le sujet de ce chapitre.

La trajectoire britannique entre 1990 et 2000 peut être divisée en deux grandes phases. La première, sous la gouverne des conservateurs de Major, est caractérisée par une réticence assez prononcée envers les propositions visant à développer une entité militaire distincte et autonome de l'OTAN. Dans les documents officiels, la position de l'administration vis-à-vis

la construction d'une Europe de la défense indiquait assez clairement que pour le gouvernement, le renforcement d'une « identité européenne de défense » au sein de l'OTAN et particulièrement par le biais de l'Union des États européens⁶⁶ était souhaitable, mais pas la création d'une politique de défense commune qui se construirait en excluant Washington, voire en concurrence aux États-Unis et/ou à l'Alliance atlantique (Royaume-Uni 1991, 1992a, 1993, 1994a, 1995, 1996a). Aux yeux des dirigeants britanniques, l'OTAN avait fait ses preuves et le partenariat avec les États-Unis conservait sa priorité sur une éventuelle intégration régionale (européenne) des forces de défense. L'idée générale promue par ces derniers face aux transformations qui affectaient à la fois l'Alliance et les institutions de l'Union européenne était que les États européens devaient assumer une part plus équitable du fardeau de leur sécurité dans le cadre de l'OTAN (O'Neill 1999) et que cette prise en charge était une condition du maintien de l'intérêt des Américains envers la défense du vieux continent.

La seconde phase débute avec ce qui est connu sous le nom d'accords de St-Malo. L'entente entre Chirac et Blair survenue en 1998 a en effet signalé un changement important de la position et de l'attitude de l'administration du Royaume-Uni face à l'Europe de la défense communiquée dans la SDR parue quelques mois plus tôt. L'entente franco-britannique déclarait en effet que les deux gouvernements estimaient que l'Union européenne devait « avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. » (Royaume-Uni et France 1998). Pour plusieurs (Chalmers 2002; Rees 2001), une entente du duo européen le plus important en termes de défense à propos de la pertinence de doter l'UE d'un bras militaire a donné un coup d'envoi à la mise sur pied de la PESD. La déclaration a d'ailleurs suscité un mouvement d'inquiétude de la part de l'administration américaine sous la forme d'un article publié dans le *Financial Times* signé par la secrétaire d'État de l'époque, Madeleine Albright. Elle y exhortait les alliés à ne pas dupliquer les capacités de l'OTAN et à faire attention de ne pas provoquer la dislocation des mécanismes de l'Alliance (mentionné dans Deighton 2000). Toujours est-il que le processus de création d'une force européenne a

⁶⁶ L'UEO regroupait les États européens membres de l'OTAN.

progressé suite à St-Malo notamment dans la voie d'une institutionnalisation formelle (Taylor, Waldman *et al.* 2008). Plusieurs interventions d'envergure limitée ont par la suite été réalisées par le nouveau corps militaire de l'Europe, dont une en Afrique⁶⁷ (Taylor, Waldman *et al.* 2008).

Pour Rees (2001) et Dorman (2001a), cette évolution marquait un changement significatif de la position traditionnelle du Royaume-Uni face à la défense européenne. Cependant, selon Taylor, Waldman *et al.* (2008), le changement était peut-être moins radical qu'il n'en avait l'air initialement. Dans la bataille opposant les « pro-atlantistes » aux « pro-européens » suite à St-Malo, le gouvernement britannique aurait tenté de se positionner en médiateur, un rôle qui aurait été difficile à assumer lors de la crise de 2003 sur l'intervention américaine en Irak. Cependant, en adoptant cette position, l'administration de Blair aurait contribué, de l'avis de Lindley-French (2002), à générer une certaine confusion quant à la direction stratégique d'ensemble de la PESD. Or, toujours selon l'auteur, un consensus sur le cadre général guidant l'usage de la force militaire est indispensable pour que le processus aboutisse à quelque chose de concret. Une certaine ambivalence semble donc avoir persisté. Même si 1998 a marqué le début d'un véritable engagement du Royaume-Uni envers l'édification d'une Europe de la défense, celui-ci a en quelque sorte été autorestreint par la volonté de conserver des liens bilatéraux privilégiés avec les États-Unis dans le domaine de la défense et de la sécurité.

3.1.6 Un mot sur l'importance de l'Irlande du Nord dans la politique de défense

Il convient de noter brièvement ici l'importance accordée à l'Irlande du Nord dans la politique de défense du Royaume-Uni. Jusqu'à la signature des accords de cessez-le-feu au milieu de la décennie 1990, le maintien de la sécurité publique dans cette parcelle de territoire britannique aux prises avec des problèmes de violence politique a fait partie intégrante de la mission des forces armées du pays dans le cadre des « autres opérations en temps de paix ». Entre 1969 et 2007, plus de 300 000 soldats de sa Majesté ont été, officiellement, appelés à soutenir la Force constabulaire royale de l'Ulster dans le but de garder l'ordre public et de poursuivre la lutte à une menace qualifiée de terroriste par les autorités britanniques

⁶⁷ L'opération Artémis au Congo en 2003 voir Bagayoko-Penone (Bagayoko-Penone 2005).

(Sotscheck 2007). Le déploiement militaire en Irlande du Nord (opération Banner) a été le plus long jamais réalisé par les forces armées nationales et est considéré par plusieurs comme l'une des campagnes les plus importantes menées par la défense.

Le ministère de la Défense du Royaume-Uni tend à présenter l'opération Banner sous l'angle de l'expertise acquise par les militaires dans le cadre des opérations dites de basse intensité ou contre-insurrectionnelles (Connolly 2007; Royaume-Uni 2006). Cette aptitude pour la conduite d'interventions de ce type était cependant déjà reconnue, notamment depuis la campagne menée par les militaires britanniques contre les rebelles malais (1948-1960) qui serait devenue, selon Mockaitis (1991), un cas-école. L'expérience accumulée par les forces du Royaume-Uni dans l'art des opérations contre-insurrectionnelles aurait d'ailleurs été jugée suffisamment pertinente par les responsables du Pentagone pour qu'ils sollicitent l'aide d'officiers anglais lors de l'élaboration du premier manuel sur les opérations contre-insurrectionnelles à paraître depuis la guerre du Vietnam (Jehl, Shanker *et al.* 2004) Ce document vise à donner un cadre d'action en réponse aux défis soulevés par les guerres d'Irak et d'Afghanistan où les forces armées des deux pays sont actuellement lourdement impliquées (Taylor et Bowcott 2007).

3.1.7 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

L'expérience d'ajustement post-guerre froide de la défense britannique semble caractérisée par un désir de continuité ainsi que par une pérennisation de certains choix effectués pendant la période de confrontation Est-Ouest. Le maintien de la capacité nucléaire stratégique, la persistance de l'engagement du pays envers l'OTAN, la mise en valeur systématique du partenariat avec les États-Unis sont autant d'éléments directement issus de politiques et de pratiques élaborées pendant la guerre froide, voire dans l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale, qui sont restées au cœur de la défense du pays pendant les années 1990. La SDR de 1998, largement considérée comme le véhicule principal de l'adaptation de la défense anglaise au contexte post-guerre froide, a donné une teinte plus libérale et internationaliste à une politique qui reprenait essentiellement les mêmes orientations et outils que ceux mis de l'avant par les administrations précédentes.

Selon nous, deux grandes tendances se démarquent du processus d'adaptation post-guerre froide de la politique de défense du Royaume-Uni. La première est la volonté de puissance et

d'influence qui va de pair avec celle du maintien de statut ou avec celle de « force pour le bien » propre au *New Labour*. La seconde, moins discutée dans la littérature, est l'élargissement progressif dans les documents britanniques de la notion de sécurité, qui s'est accompagnée d'un accroissement des tâches allouées aux forces armées.

La volonté de puissance : boxer dans la catégorie au-dessus

Plusieurs des éléments situés au cœur de la politique de défense britannique s'inscrivent dans la volonté du maintien de la puissance et d'un statut de leader dans les affaires internationales. Les outils centraux de la politique de défense du pays soit le dispositif de dissuasion nucléaire, les forces conventionnelles expéditionnaires polyvalentes, la relation privilégiée avec Washington et l'engagement actif envers l'Alliance atlantique sont tous présentés et/ou perçus comme conformes au rôle que souhaite jouer l'administration sur la scène géopolitique, que ce soit à titre de partenaire privilégié des États-Unis, de « force pour le bien », de « leader de l'Europe » ou de puissance aux responsabilités et aux intérêts globaux. Dans cette optique, les gouvernements post-guerre froide semblent avoir œuvré pour conserver ces vecteurs de la puissance et d'influence du pays.

Selon Howard (1995) et Coker (1992), l'intimité avec les États-Unis aurait été, pendant la guerre froide, largement perçue comme une condition du maintien du prestige du Royaume-Uni et comme une façon de camoufler l'étendue réelle de son déclin économique et militaire. Cette relation « spéciale » reposait sur des valeurs et des visions du monde si non identiques, au moins harmonieuses. Cependant, en bout de ligne, les auteurs font l'analyse que même s'ils appréciaient cet appui, les dirigeants américains n'en avaient pas réellement besoin. Cette volonté de maintien d'une sorte de puissance « par procuration » serait illustrée, selon Coker (1992), par les efforts entrepris par le gouvernement du Royaume-Uni pour conforter l'hégémonie des États-Unis dans l'ère post-guerre froide. Historiquement, cette « diplomatie créative » aurait permis au pays, selon les termes de Douglas Hurd, un ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères, de « boxer dans la catégorie supérieure » une expression qui est restée dans le paysage politique anglais pour qualifier l'écart entre le niveau d'influence que les dirigeants estiment exercer sur la scène internationale et les capacités tangibles dont ils disposent.

Le dispositif de dissuasion nucléaire s'inscrit dans cette volonté d'influence et de statut de « puissance majeure de second ordre » mais ajoute un élément d'indépendance à la position de défense du pays. Même si, ultimement, le Royaume-Uni dépend des États-Unis pour les technologies associées à la conception et à la projection de cette force, celle-ci demeure sous contrôle britannique et l'État se réserve le droit de s'en servir en cas d'extrême nécessité. Ainsi, pour Schnapper (1997) le déclin de l'importance de l'arme nucléaire dans les arsenaux nationaux ainsi que dans la doctrine de l'Alliance atlantique pendant les années 1990 ne convenait pas aux aspirations de puissance et d'influence des administrations du Royaume-Uni. Elles se seraient ainsi montrées réticentes à revoir la pertinence de leur *Independent Deterrent* dans un contexte où les forces classiques étaient significativement réduites. Il faut également souligner que d'un point de vue pratique, il aurait été politiquement et financièrement difficile pour Whitehall de procéder à l'annulation d'un programme qui arrivait à terme seulement quatre années après la disparition de l'Union soviétique, État constituant la menace contre laquelle il avait été élaboré. En ce sens, le gouvernement a aussi été la victime d'un calendrier plutôt défavorable.

Ces choix de puissance sont souvent associés par plusieurs analystes à une forme de pragmatisme tentant de concilier fins et moyens. Par exemple, Hartley (2006a) mentionne qu'une des raisons ayant motivé la décision d'acquérir une capacité nucléaire indépendante, hormis la garantie de sécurité qu'elle représentait (Witney 1995), était de compenser la perte de capacités provoquée par la professionnalisation des forces et par les difficultés économiques générales de la Grande-Bretagne à cette époque⁶⁸. La relation spéciale avec les États-Unis est également régulièrement analysée à travers cette lentille faisant ressortir le caractère « pratique » car moins coûteux, des orientations britanniques (Dorman 2001; Kupferschmidt 2007). En plaçant l'URSS au centre de sa politique de défense pendant la guerre froide, les responsables britanniques n'auraient eu d'autres choix que de s'arrimer à la superpuissance américaine, n'ayant pas les ressources nécessaires pour soutenir une défense complètement indépendante. Sans que cela soit explicitement indiqué, il nous semble que cette mise en valeur du caractère pragmatique des choix britanniques soit pour beaucoup

⁶⁸ Selon l'économiste, cela coûte moins cher d'entretenir une capacité nucléaire qu'une vaste force conventionnelle.

articulée en opposition à la position française qui a affiché pendant la confrontation Est-Ouest une attitude plus indépendante face aux États-Unis et à l'OTAN et qui, en conséquence, était perçue comme étant plus idéologique ou anti-américaine (Quinlan 2001). Ce type d'argumentation a également le potentiel de contrecarrer les oppositions, notamment celles se faisant entendre sur le nucléaire, en les qualifiant *a priori* d'idéalistes.

Tous ne sont pas d'accords avec cette lecture « pragmatique » des rapports américano-britanniques. Pour plusieurs (Heuser 1997; Plesch 2005), cette relation était marquée par une dépendance formalisée du Royaume-Uni aux capacités américaines – nucléaires et conventionnelles - ce qui ne constituait pas une approche très pragmatique dans la mesure où elle réduisait la marge de manœuvre des dirigeants en matière de politique étrangère. Pour d'autres, notamment les groupes pacifistes, la conservation de l'*Independent Deterrent* dans le monde post-guerre froide ne procédait pas non plus d'un choix pragmatique mais bien idéologique (Dunne, Perlo-Freeman *et al.* 2007; Plesch 2005). Pour Unterseher (Unterseher 1999) la combinaison recherche de puissance/relation étroite avec les États-Unis comprenait également le potentiel d'inféoder la défense britannique à celle de la superpuissance. L'écart entre la volonté de jouer un rôle prépondérant sur la scène internationale et les moyens disponibles pour la soutenir allait éventuellement forcer le gouvernement à se tourner de plus en plus fréquemment vers Washington pour être en mesure de projeter sa force militaire et son influence, que ce soit par le biais d'interventions réalisées en coalition, ou que ce soit pour l'accès à des équipements et à des technologies susceptibles de soutenir les prétentions de puissance du Royaume-Uni. Vu sous cet angle, l'échange paraît en effet inégal.

L'élargissement de la notion de sécurité

Une autre tendance importante et peut-être moins discutée que d'autres volets de la politique de défense britannique est celle de l'élargissement graduel de la notion de sécurité dans les politiques de défense du pays. Cette évolution, quoique très progressive, est palpable tout au long de la décennie dans l'ensemble des documents publiés en lien avec la politique de défense et de sécurité du Royaume-Uni. À l'instar des États-Unis, le gouvernement conservateur avait opté pour une attitude prudente à l'aube de l'ère post-guerre froide, préférant maintenir une position qui continuait de désigner l'Union soviétique comme la source des menaces principales à l'endroit du pays (Royaume-Uni 1991). Cependant, dès 1992, les autorités estiment que « [T]he main threat to the security of the United Kingdom

from a monolithic ideologically-hostile Warsaw Pact; now, the risks to our security are more diverse and uncertain » (Royaume-Uni 1992a: 8). Ces nouveaux risques étaient à ce moment encore très liés à l'instabilité en Europe, mais on y retrouvait également des préoccupations plus globales/transnationales telles que la prolifération des ADM, le terrorisme, l'immigration massive, la criminalité internationale et les crises humanitaires.

Les SDE de 1993 à 1996 ont poursuivi dans la même voie. Indiquant successivement une augmentation des risques, de l'instabilité et de la volatilité de la scène politique européenne et mondiale, un accroissement des conflits civils et ethniques, de ceux associés à la criminalité internationale, aux trafics de tous genres, aux pandémies et autres phénomènes transnationaux ont pris de l'importance dans la lecture qui est faite des grandes tendances du monde post-guerre froide. Les travaillistes ont, eux aussi, continué de mettre l'accent sur les nouveaux risques et les menaces à la stabilité internationale dans la SDR, puis dans le *White Paper* de 1999. Le résultat de cette évolution a été d'élargir de manière concomitante les responsabilités allouées aux forces armées du pays. Alors qu'avant la fin de la guerre froide les activités en lien avec les échanges militaires entre alliés ou encore celles de maintien de la paix occupaient une place nettement plus secondaire⁶⁹ dans les missions d'une défense très axée sur la menace représentée par l'URSS et le Pacte de Varsovie, elles en sont progressivement venues à occuper une place plus significative.

L'insistance des travaillistes sur la nouvelle mission « diplomatie de défense », qui se voyait aussi attribuer quelques 15 millions de livres supplémentaires par année suite à la parution de la SDR (Royaume-Uni 1999) tend à étayer cette analyse. Il s'agit en effet d'un des très rares volets de la défense à bénéficier d'une augmentation budgétaire en période de stagnation des subsides. La SDR de 2002, essentiellement formulée pour mettre à jour la politique de défense britannique suite aux attentats de 2001, a aussi réaffirmé l'importance de la diplomatie de défense pour la prévention des conflits et la stabilité internationale (Royaume-Uni 2002a). En 2008, le gouvernement du Royaume-Uni a élaboré sa première Stratégie de sécurité nationale, expliquant que la définition du concept de sécurité nationale a été

⁶⁹ À l'exception de l'aide au pouvoir civil en Irlande du Nord.

profondément modifiée au sein des gouvernements pendant la décennie post-guerre froide et que cela nécessitait un rajustement.

The scope and approach of this strategy reflects the way our understanding of national security has changed [...]. Over recent decades, our view of national security has broadened to include threats to individual citizens and to our way of life, as well as to the integrity and interests of the State. That is why this strategy deals with transnational crime, pandemics and flooding - not part of the traditional idea of national security, but clearly challenges that can affect large numbers of our citizens, and which demand some of the same responses as more traditional security threats, including terrorism (Royaume-Uni 2008: 5-6).

La stratégie de sécurité nationale de 2008 exprimait par la suite assez clairement le souhait des autorités de voir l'outil militaire continuer de jouer un rôle important dans cet environnement.

Dans la mesure où les forces armées britanniques sont demeurées un symbole de la puissance et du rayonnement du pays sur la scène internationale, l'approche adoptée par les dirigeants britanniques pendant la décennie post-guerre froide paraît cohérente avec les ambitions d'influence. Ceci étant dit, cette volonté d'influence et de maintien de la puissance militaire a été confrontée, pendant la guerre froide, à des difficultés économiques substantielles susceptibles de remettre en cause cette stratégie.

3.2 La dimension financière de la défense britanniques : entre l'écorce de la recherche de puissance et l'arbre des contraintes budgétaires

L'examen de l'évolution budgétaire de la défense du Royaume-Uni est fondamental à la pleine compréhension du cheminement post-guerre froide de ce pays. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les gouvernements successifs de Thatcher, Major et Blair ont élaboré une politique de défense visant à maintenir le statut de puissance du pays (Hartley 1997) pendant la transition post-guerre froide en pérennisant ce qui était identifié comme les principaux vecteurs de cette puissance, soit l'arme nucléaire stratégique, la « relation spéciale » avec les États-Unis, l'OTAN et une force militaire conventionnelle polyvalente (Dunne et Macdonald 2001).

Or, ces choix ont été réalisés dans un contexte de contraintes budgétaires, une caractéristique persistante de l'environnement de défense de ce pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Asteris 1994). Dès les années 1960, les difficultés financières de l'État avaient

conduit le gouvernement à procéder à des diminutions successives d'effectifs, à une importante réduction de la présence militaire hors des frontières d'Albion, ainsi qu'à l'annulation de plusieurs programmes nationaux d'armements (Hartley 1997). La fin de la guerre froide a donc renforcé une dynamique déjà bien en place et pendant la décennie 1990, les ressources limitées nécessaires au soutien de cette politique de « puissance majeure de second ordre » se faisant encore plus rares dans un contexte où plusieurs intervenants réclamaient les « dividendes de la paix » (Kaldor 1997) et où le Trésor avait décidé de mettre le MoD à contribution dans le processus de rétablissement de la santé des finances de l'État (Smith 1993).

3.2.1 L'évolution des dépenses de défense

La décroissance des dépenses militaires du Royaume-Uni a été très significative, dès la seconde moitié des années 1980⁷⁰, comme l'illustre la figure 3.1.

⁷⁰ Le sommet budgétaire atteint autour de 1985 était essentiellement attribuable à l'engagement pris par le prédécesseur de Thatcher d'augmenter le budget de défense nationale, une demande émanant de l'OTAN (Taylor 1992). Taylor estime cependant que cette justification éclipsait le fait que les dépenses en équipement avaient augmenté pour payer le Tornade et le système Trident.

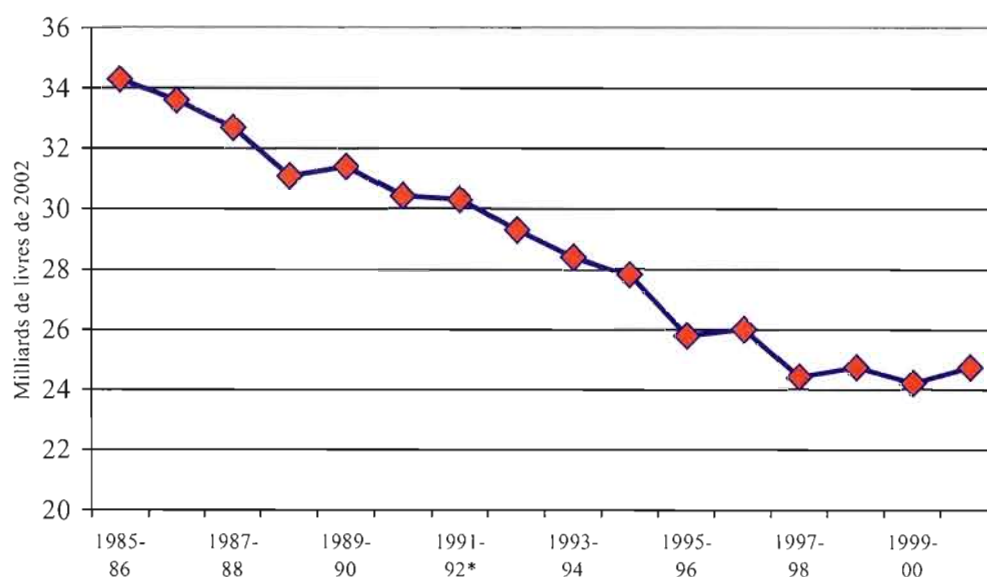


Figure 3.1 Évolution des dépenses militaires (outturn) du Royaume-Uni, 1985-1986 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.

*Les données pour 1990-1991 et 1991-1992 ne comprennent pas les contributions d'autres pays pour les coûts de la guerre du Golfe

Source : Berman 2002.

Entre 1989 et 1998, la Grande-Bretagne était également le membre européen de l'OTAN qui fournissait l'effort de défense le plus élevé exprimé en proportion de son produit intérieur brut, à l'exception de la Grèce et, pour certaines années, de la Turquie (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord 1989; 1990a; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001). Les données fournies par l'OTAN indiquent toutefois qu'à partir de 1998, la France a commencé à consacrer à sa défense une part légèrement supérieure de sa richesse nationale (1 ou 2 dixièmes de pourcentage) à celle mobilisée par le Royaume-Uni. La figure 3.2 permet en effet de constater que la période 1986-2000 a été caractérisée par une diminution significative (plus de 2 %) de la part du PIB britannique allouée à la défense par les gouvernements successifs du pays. Notons également que selon l'OCDE, l'économie du pays aurait émergé d'une importante récession en 1992 et le PIB a commencé à afficher, bon an mal an, une croissance (Organisation de coopération et de développement économique 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000). Conjugée aux compressions budgétaires réalisées dans la défense pendant cette même période, cette hausse a sans aucun doute

contribué à diminuer la ponction exercée par les dépenses militaires dans la richesse nationale.

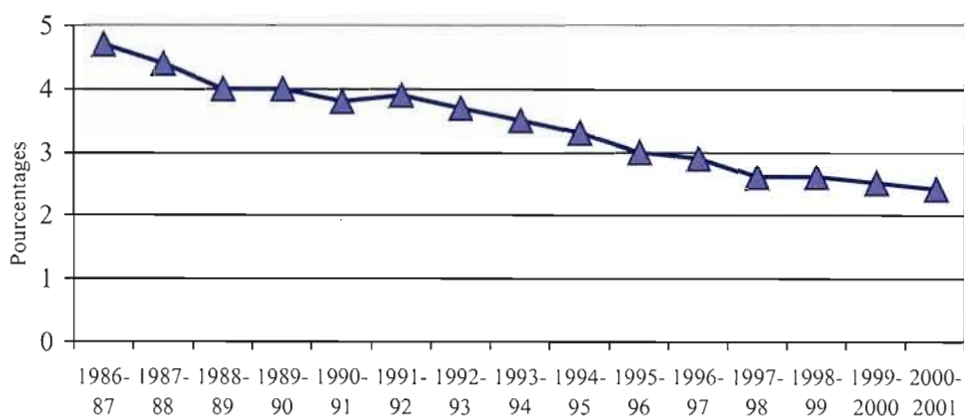


Figure 3.2 Évolution de la part représentée par les dépenses militaires du Royaume-Uni sur le produit intérieur brut, 1986-1987 à 2000-2001, en pourcentages.

Source : Berman 2002.

On peut également voir qu'à l'instar de tous les pays examinés dans cette thèse, la défense a progressivement occupé une place de moins en moins importante dans le budget global de l'État conséquence des pressions croissantes exercées par d'autres postes budgétaires comme la santé ou les programmes sociaux. Le portrait dressé en est un de diminution continue et progressive qui a ralenti au milieu de la décennie 1990. Bien que la raison de ce ralentissement ne soit indiquée nulle part, le SDE de 1996 (Royaume-Uni 1996a) mentionne que suite à une révision interministérielle des dépenses gouvernementales, le MoD a obtenu du cabinet le pouvoir dépenser, à partir de cette date, les sommes économisées les années précédentes, ce qui a possiblement limité la décroissance du budget militaire par rapport à celles des autres ministères.

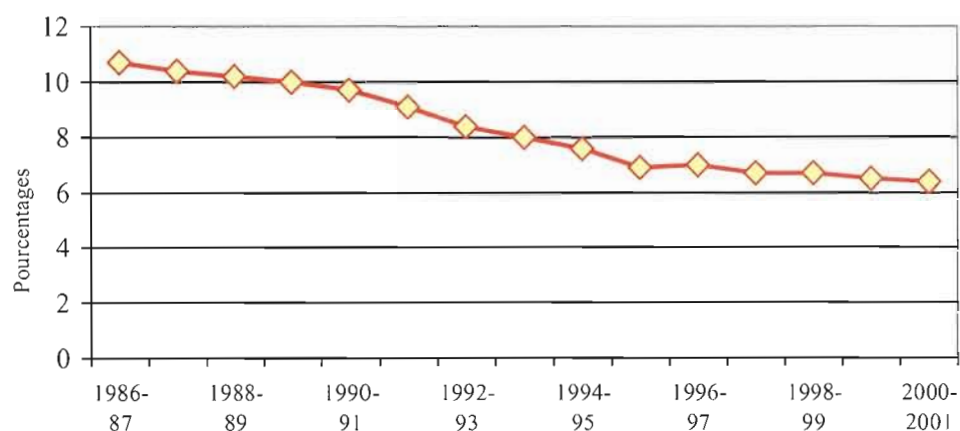


Figure 3.3 Évolution de la part représentée par les dépenses militaires du Royaume-Uni sur les dépenses publiques totales, 1986-2000, en pourcentages.

Source : Berman 2002.

3.2.2 Un regard plus détaillé

Comme aux États-Unis et au Canada, les dépenses liées aux acquisitions et aux effectifs ont décliné de manière significative pendant la décennie post-guerre froide avec des diminutions de 29 % et de 23 % respectivement entre 1985 et 2000. Ce phénomène est, bien entendu, attribuable en grande partie à la chute générale des budgets de défense du pays, mais également à la mise en œuvre de programmes visant à réduire de manière significative les effectifs civils et militaires ainsi qu'à contrôler les coûts de l'acquisition. Par ailleurs, mentionnons qu'il ne nous a pas été possible de procéder à une compilation des données pour la catégorie des opérations et de l'entretien. Il est en effet extrêmement difficile d'obtenir des chiffres cohérents pour cette section dans les annuels de statistiques de la *Defence Analytical Services Agency* (DASA). Plusieurs réorganisations budgétaires ayant eu lieu au cours de la décennie ont amalgamé diverses catégories liées au soutien à tel point qu'elles ne sont pas comparables entre elles pour l'ensemble de la période qui nous occupe.

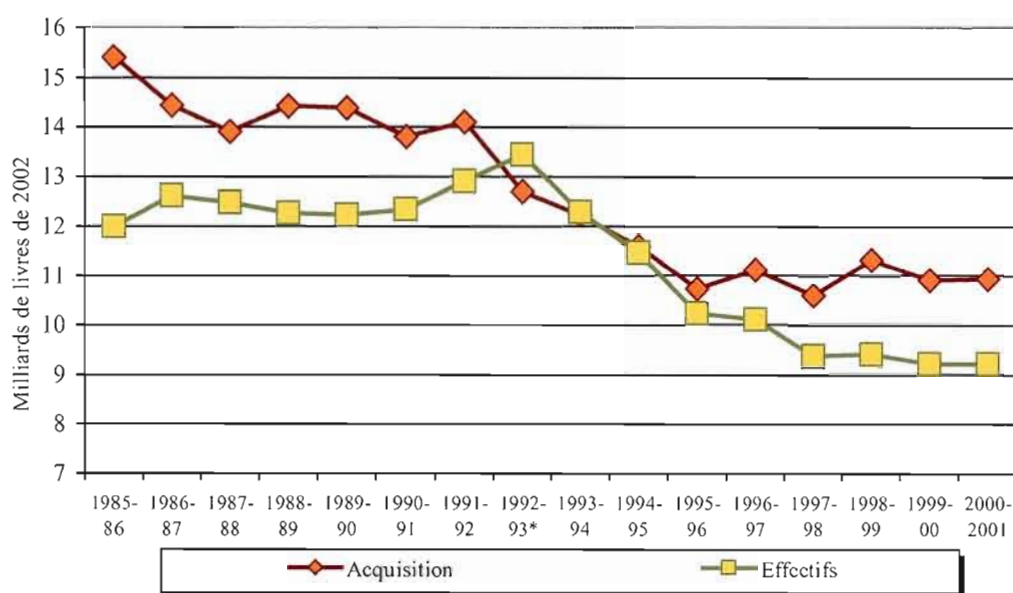


Figure 3.4 Évolution des dépenses (*outturn*) pour les catégories des acquisitions et du personnel¹, 1988-89 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.

*À partir de 1992-1993, les données pour l'acquisition ont été révisées pour inclure certains montants liés à la caisse de retraite et certains frais généraux de soutien exclus les années précédentes. Cependant, les changements ne paraissent pas altérer significativement la courbe (moins de 1 % des dépenses totales de l'acquisition).

1 : Des séries historiques de données ajustées n'existent pas pour la période couverte par ce chapitre. En conséquence, nous les avons calculées nous-mêmes. Pour ce faire, nous avons exploité le ratio fourni par le ministère de la Défense du Royaume-Uni dans le tableau ayant servi à réaliser la figure 3.1 que nous avons appliqué aux chiffres des dépenses courantes pour ces catégories.

Source : Royaume-Uni 1993c; 1994b; 1995a; 1996b; 1997b; 1998f; 1999c; 2000a; 2001; 2002b.

La figure 3.5 montre que la part représentée par les achats en équipement dans les dépenses de défense totales a significativement diminué entre 1985 et 1989, ce qui tend à confirmer que l'essentiel des compressions budgétaires entre 1985 et 1989 a été réalisée dans cette catégorie, notamment par le biais d'annulations de programmes majeurs (Lovering 1989). Par contre, entre 1989 et 2000, les portions respectives occupées par les budgets d'équipements et d'effectifs varient peu. Cela s'explique essentiellement par les décisions prises par les administrations post-guerre froide du pays en termes d'ajustement du format des armées, qui ont eu pour résultat de procéder à des réductions dans les deux rubriques. Ainsi, les sommes associées au personnel civil et militaire du MoD ont légèrement crû entre 1990 et 1995

malgré les compressions annoncées par *Options for Change* car le type de mesures nécessaires à leur mise en œuvre a initialement entraîné des coûts significatifs pour l'État (primes de départ anticipé, par exemple) (Moore 1992). De surcroît, rapatrier les troupes et les équipements stationnés en Allemagne a aussi nécessité des déboursés supplémentaires, mais on estimait que des économies seraient réalisées à plus long terme (Moore 1992).

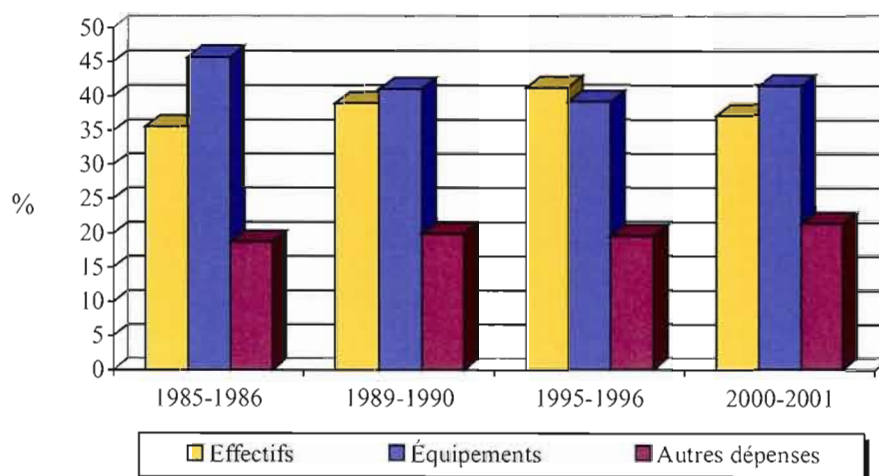


Figure 3.5 Proportion représentée par les catégories des effectifs, des équipements et la catégorie autre¹ dans les dépenses de défense totales du Royaume-Uni, 1989-1990, 1994-1995 et 2000-2001, en pourcentages.

¹ La catégorie « autres dépenses » comprend les sommes liées aux travaux, édifices et terrains ainsi que des services d'approvisionnement divers.

Source : Royaume-Uni 1993c, 1997 et 2002b.

3.2.3 La gestion budgétaire britannique : réduire sans remettre en cause les capacités

Pendant la période qui nous occupe, le financement et l'organisation de la défense ont fait l'objet de trois révisions majeures, deux sous la direction du gouvernement conservateur dirigé par Major et une par celle, travailliste, de Blair. La première, *Options for Change*, a mené à une réduction générale du format des forces britanniques sans véritable restructuration, c'est-à-dire que la composition des forces restait sensiblement la même. Tous les services étaient visés par les compressions en effectifs, mais les contingents stationnés en Europe, soit l'armée de terre et la Royal Air Force (RAF) étaient davantage touchés que la marine. Ce choix reflétait, bien entendu, l'évanouissement des tensions Est-Ouest, mais aussi le fait que les forces postées en Allemagne représentaient un fardeau financier plus

significatif pour le gouvernement britannique étant donné les coûts liés à la devise allemande et la dévaluation de la livre sterling (Astéris 1994, Taylor 1994). En matière d'acquisition, le gouvernement de Major a surtout pris le parti de réduire les quantités commandées et d'étaler les programmes sur de plus longues périodes plutôt que de procéder à des annulations (Royaume-Uni 1991, Taylor 1994). Cela était conforme à la volonté du gouvernement conservateur de l'époque de conserver des capacités diversifiées pour des forces que l'on voulait réduites en nombre, mais bien entraînées et bien équipées (Royaume-Uni 1991). Il est toutefois assez largement reconnu (De Fraja et Hartley 1996; Kaldor 1997; Kirkpatrick 2004) que cette approche tend à générer des coûts supplémentaires en haussant le prix unitaire des équipements.

Le second exercice de révision a été tenu en 1994 alors que d'importantes pressions à la baisse continuaient de s'exercer sur le budget militaire et que l'administration semblait toujours hésitante à sabrer de manière significative dans les programmes en cours. *Front Line First. The Defence Costs Study* (Royaume-Uni 1994) avait en effet pour objectif d'indiquer comment les responsables entendaient s'y prendre pour maintenir l'état de préparation des forces armées et leur capacité à remplir l'éventail de missions qui leur étaient confiées tout en approfondissant les coupes budgétaires.

We have excluded any proposals that, if implemented, would have reduced the fighting capability of our armed forces. Thus, there are no proposals to reduce the warships of the Royal Navy, the number of regiments or battalions in the Army, or the Royal Air Force's combat aircraft (Royaume-Uni 1994: 4).

L'idée au cœur de l'étude sur les coûts de la défense était de recentrer l'effort financier du MoD sur la « ligne de front », c'est-à-dire sur les activités directement liées au combat et à l'état de préparation des forces en diminuant la portion du budget allouée aux activités de soutien et de gestion des forces. Trois grands outils étaient mis à contribution pour atteindre cet objectif. Le premier était la rationalisation des activités de soutien et de logistique par le biais de processus d'externalisation. Le second était des réductions plus importantes dans les effectifs du personnel administratif du ministère et du quartier général des forces ainsi que des restructurations significatives au sein de plusieurs bureaux exécutifs suite à la mise en

œuvre de la nouvelle stratégie de gestion du gouvernement (*new management strategy*)⁷¹. Le troisième consistait en une interarmisation (*jointness*) accrue au niveau des commandements, de l'entraînement et de la formation des militaires. Ces mesures allaient à leur tour permettre d'importantes réductions dans les infrastructures, tant au niveau des dépôts d'approvisionnement que des centres de formation et d'entraînement et donc, globalement, alléger la charge financière représentée par ces activités (Royaume-Uni 1994).

La troisième révision est incarnée par la *Strategic Defence Review* de 1998. Le document ne se limitait pas à relayer la vision à long terme développée par la nouvelle administration pour la défense et la sécurité du pays. Il indiquait également l'approche privilégiée par celle-ci en matière d'allocation des ressources. Or, comme nous l'avons déjà observé pour la structuration des forces et leur rôle, les modalités budgétaires ne tranchaient pas véritablement par rapport à ce que les conservateurs avaient mis en place, un aspect reconnu à demi-mot par les rédacteurs de la Revue qui y ont indiqué la volonté « de construire à partir des fondations posées par les gouvernements précédents et de les compléter par de nouvelles initiatives⁷² » (Royaume-Uni 1998d : 243). Dans cette optique, la SDR annonçait essentiellement une stabilisation des budgets (Royaume-Uni 1999) et la réalisation d'économies à l'intérieur du portefeuille du MoD par l'introduction de mesures d'amélioration du rendement visant spécifiquement les activités de soutien ainsi que par une réforme de l'acquisition qui allaient permettre de dégager les ressources nécessaires au modeste programme de modernisation envisagé alors.

3.2.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

L'image qui se dégage de la trajectoire budgétaire post-guerre froide de la défense Royaume-Uni est celle d'un pays ayant fait le choix d'une politique de défense axée sur le maintien de la puissance dont les exigences sur le plan des ressources ont semblé difficiles à harmoniser avec les réalités économiques et fiscales nationales. Le résultat a été la mise en œuvre d'une

⁷¹ La *New Management Strategy* était une politique adoptée à l'échelle gouvernementale au début de la décennie 1990. Elle visait à déléguer davantage la responsabilité financière à des gestionnaires plus autonomes et plus près du « terrain » en réorganisant les budgets par programmes (*budgetary areas*) et par objectifs. Le processus octroyait plus de flexibilité aux administrateurs qui devenaient du même coup responsables de la rencontre des objectifs assignés (Omand 1989; Royaume-Uni 1994).

⁷² Traduction de l'auteur.

série de mesures axées sur l'efficacité du mode de gestion interne au MoD visant à maximiser le rendement de la « livre défense » et à limiter les pressions exercées sur les budgets en décroissance. Ces pressions ont d'ailleurs été exacerbées par la multiplication d'interventions auxquelles le Royaume-Uni a été appelé à participer pendant la décennie post-guerre froide (Dandeker 2002). Par ailleurs, comme le souligne Kaldor (1997), le fait de ne pas réviser en profondeur les rôles des forces a fait en sorte d'empêcher les annulations de grands programmes d'équipements élaborés pendant la guerre froide, les autorités préférant rééchelonner la production et réduire les quantités commandées. Or, en bout de ligne, cette méthode augmentait le coût unitaire déjà appréciable des plateformes et des systèmes et en conséquence allait à l'encontre des objectifs d'épargne et de contrôle budgétaire fixés.

Selon Smith (1993) le déséquilibre existant entre la politique et les budgets aurait incarné la dynamique centrale ayant façonné la politique de sécurité du Royaume-Uni pendant quarante ans. Le désir de maintenir un appareil militaire significatif sur lequel appuyer la sécurité du pays, ainsi que ses aspirations d'influence et de puissance à l'échelle internationale, semble en effet avoir été une constante de la politique de défense post-guerre froide malgré les bouleversements géostratégiques qui auraient pu mener les dirigeants britanniques à opter pour d'autres avenues, comme une plus grande intégration au niveau européen (Chalmers 1997) ou l'adoption d'un rôle militaire plus spécialisé ou plus circonscrit en termes de choix d'intervention davantage en accord avec la capacité économique du pays (Sabin 1993). Les réductions répétées et sensibles dans les effectifs et les activités générales de soutien en vue de réaliser des économies ont d'ailleurs progressivement donné lieu à l'émergence d'un discours sur le « sur étirement » (*overstretch*) c'est-à-dire l'écart entre les ressources – financières et humaines – et les engagements énoncés dans les livres blancs annuels (SDE)⁷³.

L'omniprésence du sentiment d'un déséquilibre entre la fin et les moyens dans la littérature britannique tend à induire l'image d'un pays en perte de vitesse sur le plan militaire et dont les administrations auraient porté une politique vaguement irresponsable car ne s'appuyant pas sur des ressources suffisantes. Cette argumentation tend, selon nous, à escamoter le fait que le Royaume-Uni s'est systématiquement classé parmi les cinq premiers États en termes

⁷³ Au Royaume-Uni, les annuels intitulés *Statement on the Defence Estimates* sont également appelés livres blancs (*White Papers*).

de dépenses militaires pendant la décennie post-guerre froide (Sköns, Loose-Weintraub *et al.* 2000), ce qui relativise le portrait d'une « puissance creuse » à peine capable de dégager les ressources nécessaires pour tenir le rôle qu'elle s'est elle-même octroyée sur la scène internationale. Par ailleurs, la dynamique de compressions budgétaires qui a caractérisé l'évolution des dépenses militaires britanniques a aussi été le lot des ministères de Défense des autres pays de l'OTAN à l'étude dans cette thèse. La figure 3.6 indique en effet que les réductions de dépenses opérées par les administrations britanniques entre 1988 et 2000 ont été à peu près du même ordre que celles réalisées par le gouvernement canadien et qu'elles se situent légèrement en deçà des compressions effectuées par les autorités américaines. Il ne faut pas oublier cependant, que le processus de compressions budgétaires britannique avait débuté avant ceux des États-Unis et du Canada (Sköns 2000; George, Bergstrand *et al.* 1996).

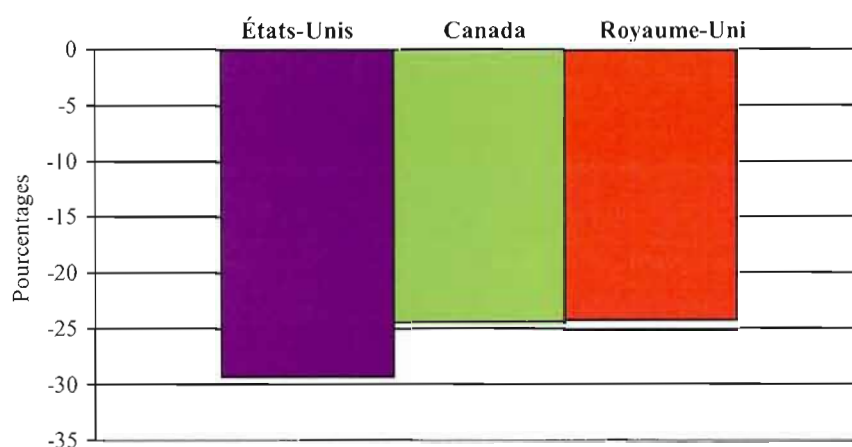


Figure 3.6 Comparaison des pourcentages de décroissance des dépenses militaires* des États-Unis, du Canada, et du Royaume-Uni, 1988-2000

*Décroissance calculée par l'auteure à partir des données sur les dépenses fournies en dollars américains constants de 2005.

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et International Security Network (ISN).

La mise sur pied progressive d'une structuration de défense axée sur des forces souples, agiles, polyvalentes, capables de se projeter rapidement sur les lieux de crises et d'opérer aisément avec les principaux alliés requerrait le maintien de moyens significatifs tant en

termes humains que matériels. Le sentiment général était cependant que les moyens de cette politique n'étaient pas au rendez-vous.

3.3 Les effectifs : la décroissance en continu et le « sur étirement »

Les effectifs civils et militaires ont été parmi les premiers éléments touchés par le processus de restructuration post-guerre froide du Royaume-Uni. Comme dans tous les États à l'étude dans cette thèse, ils ont constitué l'une des catégories privilégiées pour ajuster les forces armées à la fois aux nouvelles exigences post-guerre froide et aux cadres financiers plus étroits avec lesquels les responsables de la défense devaient composer.

3.3.1 Les effectifs militaires

Entre 1989 et 2000, les effectifs militaires du Royaume-Uni ont chuté de 109 000 individus, une décroissance de l'ordre de 34 %.

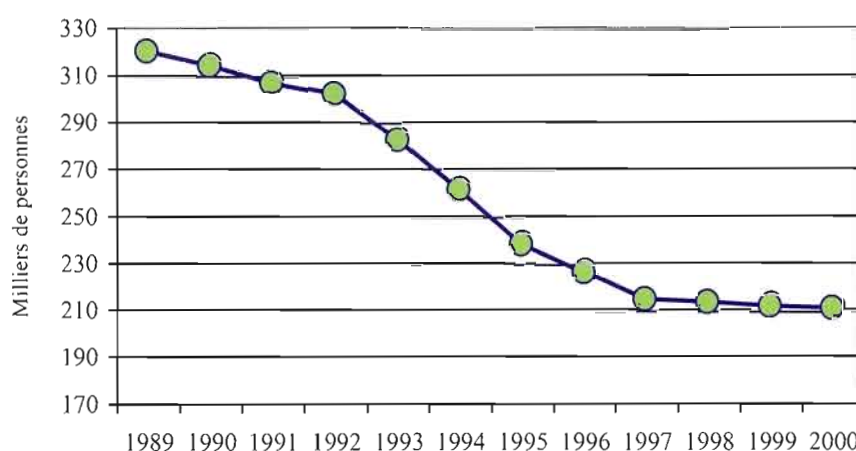


Figure 3.7 Évolution des effectifs militaires du Royaume-Uni, 1989-2000, en milliers de personnes.

Source : Royaume-Uni 1994b, 1995a, 1996b, 1997b, 1998f, 1999c, 2000a.

En conformité avec les lignes directrices mises de l'avant par *Options for change* (Royaume-Uni 1991), en trois années seulement (1992-1995) les forces régulières du Royaume-Uni ont été amputées de 62 000 soldats (Royaume-Uni 1995a). La majeure partie des réductions a été effectuée dans l'armée de terre (40 000 soldats en moins) notamment suite aux rationalisations faites dans l'armée britannique du Rhin qui s'est vue tronquée de la moitié de

ses effectifs. La *Royal Air Force* perdait quant à elle 14 000 militaires et la Marine 8 000. Les officiers n'ont pas été épargnés par les réductions annoncées dans le SDE 1991. Leur nombre est passé de 42 600 à 35 200 entre 1990 et 1995. En 1994, 20 000 suppressions additionnelles de postes ont été annoncées dans le cadre de l'Étude des coûts de la défense (Royaume-Uni 1994, 2000a). Comme l'illustre la figure 3.7, le mouvement à la baisse s'est tout de même stabilisé à partir de 1997, ce qui indique que la période de compression a été somme toute assez courte, mais très soutenue.

Pris sous l'angle géographique, on remarque que des coupes significatives ont été réalisées dans les contingents stationnés à l'étranger entre 1990 et 1995. Des 87 600 soldats dispersés en 1990 entre l'Europe continentale, Gibraltar, Chypre, les Malouines, le Belize, la région du Golfe et Hong-Kong, il n'en restait que 48 600, une diminution de 45 % des effectifs hors Royaume-Uni (Royaume-Uni 1992, 1997b). Hormis le contingent de Hong Kong, dont il était prévu depuis un moment qu'il se retire complètement suite à la rétrocession de l'île à la République populaire de Chine en 1997, les troupes les plus affectées par les compressions en personnel ont été celles stationnées en Allemagne dans le cadre de l'effort britannique pour l'OTAN. Elles ont été réduites de près de la moitié avec *Options for Change* (Taylor 1994).

Lors de leur arrivée à la tête du gouvernement, les travaillistes ont annoncé via la *Strategic Defence Review* leur intention de créer quelque 3 300 postes dans l'armée de terre en réponse au nombre élevé d'interventions de basse intensité auxquelles les forces ont été appelées à participer pendant la décennie (Royaume-Uni 1998d). Cependant, l'objectif de la nouvelle administration en matière de gestion des effectifs semblait avant tout être de stabiliser le nombre de soldats en poste en améliorant la rétention de ceux déjà engagés plutôt que de procéder à une majoration des plafonds de recrutement (Royaume-Uni 1998d).

La gestion de la décroissance des effectifs militaires

Avant 1994, les outils privilégiés pour atteindre les objectifs de décroissance des effectifs ont essentiellement consisté à abaisser les plafonds de recrutement et à offrir des forfaits de départ et de retraite anticipés (Royaume-Uni 1991, 1992a, 1993). À ces arrêts volontaires (*Premature Voluntary Release*) s'ajoutait, bien entendu, le processus normal d'attrition. Cependant, *Front Line First*, qui était accompagné de suppressions supplémentaires de postes, a annoncé l'introduction de nouveaux outils pour faciliter le processus sans remettre

en cause l'état de préparation opérationnelle des forces armées britanniques (Royaume-Uni 1994).

Le document de 1994, dont le mandat était de trouver des façons de maintenir une défense crédible tout en approfondissant les compressions budgétaires, a formulé plusieurs recommandations en vue d'intensifier les efforts vers l'interarmisation, c'est-à-dire la nécessité pour les trois services de collaborer plus étroitement. De l'avis des rédacteurs de la *Defence Costs Study*, la coopération entre les trois corps d'armes devait être ouverte à la formation et à l'entraînement dans l'optique d'améliorer la performance d'ensemble des forces lors des interventions sur le terrain. L'interarmisation était ainsi présentée comme un moyen de bonifier les capacités des services et de les adapter aux « réalités opérationnelles post-guerre froide » tout en facilitant le processus de rationalisation de la défense et la réalisation d'économies (Royaume-Uni 1994; Uttley 2001). Le gouvernement a décidé d'aller de l'avant avec cette proposition et annonçait, dans le SDE de 1995, la création d'un quartier général interarmes permanent en 1996 et l'établissement d'un collège interarmes pour les officiers en 1997, qui allait remplacer les quatre écoles de commandement existantes. La justification des changements était avant tout opérationnelle, même si l'on admettait que des épargnes appréciables allaient résulter de la concentration de la formation et de l'entraînement sur un site unique ainsi que du délestage de plusieurs bâtiments autrefois utilisés pour ces activités (Royaume-Uni 1995).

Conscient que l'adaptation du format des armées allait nécessiter plus que des compressions et un processus d'interarmisation, le gouvernement de Major a également mandaté une petite équipe indépendante en 1993 pour fournir des idées en vue d'élaborer un cadre stratégique de long terme (jusqu'en 2010) pour la gestion du personnel militaire. Le rapport présenté par l'équipe dirigée par Paul Bett, intitulé *Managing People in Tomorrow's Armed Force*, contenait un nombre important de recommandations (151) touchant des aspects diversifiés et parfois assez pointus de la vie militaire, tels que les pensions, le système de paye, l'organisation des grades ou les services de repas (Bett 1995). Selon Dandeker, Edmonds *et al.* (1997), même si certaines initiatives qui y étaient préconisées ont été implantées, le gouvernement aurait mis du temps à réagir et le « Rapport Bett » n'aurait pas eu les impacts espérés.

À son arrivée au pouvoir, le gouvernement travailliste s'est attaqué au dossier du personnel militaire en trois temps. Dans un premier temps, il a annoncé son intention de poursuivre dans la voie d'une réforme en profondeur telle que celle proposée par le « rapport Bett » en établissant une « politique pour les gens » dont plusieurs éléments reprenaient les recommandations du rapport de 1995. Dans un second temps, l'administration entendait prendre le problème du « surétirement » à bras le corps (Royaume-Uni 1998d). En effet, l'essai de la SDR traitant du personnel militaire se concentrait sur la résolution des problèmes récurrents de recrutement et de rétention qui menaient à une dynamique de « surétirement » (*overstretch*) néfaste pour la capacité requise par la politique de défense.

L'*overstretch* désigne globalement les augmentations simultanées de la charge de travail des unités et de celle des individus qui les composent, conséquence pernicieuse d'une situation chronique de sous-effectifs. En effet, les compressions rapides et appréciables de la première moitié de la décennie conjuguée au rythme élevé des opérations dites de basse intensité n'auraient pas été sans conséquence sur le moral des troupes et des difficultés aiguës de recrutement et de rétention se seraient manifestées dans tous les services pendant la décennie post-guerre froide (Dandeker et Freedman 2002a). Pour les autorités travaillistes, la solution au problème ne passait cependant pas par des augmentations d'effectifs. Les annonces à cet effet paraissaient en effet modestes et une partie du problème consistait précisément à atteindre les objectifs d'enrôlement. Il s'agissait plutôt d'améliorer les conditions de service et la qualité de vie générale des militaires et de leur famille, une approche favorisée par l'ensemble des gouvernements à l'étude dans cette thèse.

Dans un troisième et dernier temps, la SDR entendait approfondir le processus d'interarmisation déjà en cours, estimant que les changements déjà apportés par les administrations précédentes n'allaient pas assez loin. Il était dans l'intention des dirigeants d'étendre la coopération entre les services aux activités de soutien logistique et de commandement. La « Déclaration sur la vision interarmes » comprise dans l'essai 8 de la SDR affichait donc la volonté de créer un cadre interarmes intégré pour les services et annonçait du même coup des rationalisations supplémentaires au niveau du commandement (Royaume-Uni 1998d).

3.3.2 Les effectifs civils

D'entrée de jeu, il faut mentionner que les efforts en vue de réduire la taille de l'administration publique, y compris celle rattachée au MoD, datent de l'arrivée des conservateurs de Thatcher à la barre du pays en 1980 (Royaume-Uni 1986; Uttley 1993). La période post-guerre froide a ainsi accentué un processus d'amaigrissement qui était déjà bien implanté dans l'appareil d'État.

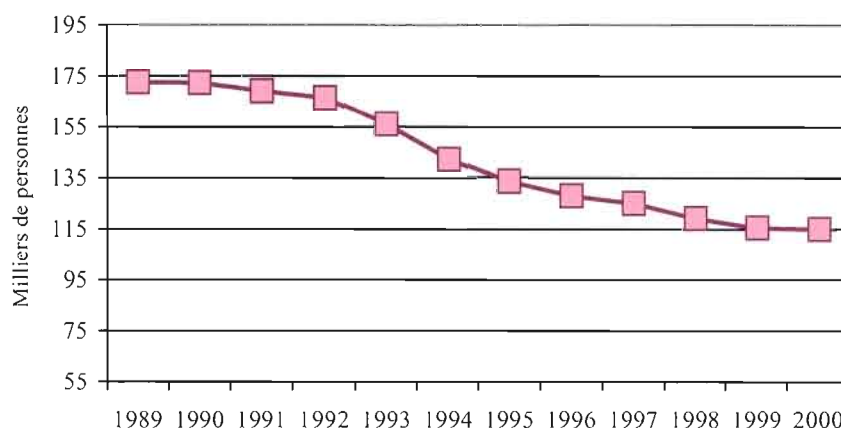


Figure 3.8 Évolution du personnel civil de la défense du Royaume-Uni, 1989-2000, en milliers de personnes.

Source : Royaume-Uni 1994b, 2001.

Entre 1989 et 2000, les effectifs civils ont perdu quelque 57 400 postes, soit un peu plus de 33 % de la force de travail, une décroissance à peu près du même ordre que celle observée pour le personnel militaire. Cependant, si l'on prend en considération la décennie précédente, qui marque le véritable début des efforts de rationalisation du personnel civil, la chute est beaucoup plus appréciable. En effet, le MoD comptabilisait 239 800 fonctionnaires à son emploi pour l'année 1980 contre 172 500 en 1989 (Royaume-Uni 2001), ce qui indique qu'une contraction substantielle (30 %) avait déjà eu lieu avant la fin de la guerre froide. Dans cette optique, la diminution des effectifs civils du MoD entre 1980 et 2000 a été de l'ordre de 52 %.

Un certain nombre de facteurs expliquent et relativisent quelque peu cette décroissance plutôt impressionnante. D'abord, une vague de privatisations d'arsenaux d'État⁷⁴ a été réalisée dans les années 1980, dont certains, comme les chantiers navals, étaient de gros employeurs. Le passage de ces entités sous contrôle privé a retranché du registre des salariés du gouvernement les travailleurs qui changeaient de statut (Royaume-Uni 2001). Ensuite, une partie des compressions provenait de la fermeture des bases militaires à l'étranger et du personnel local qui y avait été embauché (Royaume-Uni 1993). Enfin, à partir de 1995, une nouvelle méthode de comptabilisation des employés travaillant à temps partiel a mené à une révision à la baisse de leur nombre (Royaume-Uni 2001). Malgré ces clarifications, il semble que la volonté des administrations successives en place depuis le début des années 1980 de réduire le nombre d'employés au service de l'État ressort assez clairement.

Comme pour les effectifs militaires, le gouvernement a procédé à des offres de forfaits de départs volontaires et de retraite anticipée pour faciliter le délestage de personnel civil et il a versé des indemnités à ceux qui devaient quitter prématurément malgré eux (Royaume-Uni 1992a). Il a aussi instauré un vaste processus d'externalisation, dont nous discutons plus en détail plus bas. Le nouveau gouvernement de Blair élu en 1997 a annoncé via la SDR qu'il allait poursuivre plusieurs des efforts entrepris par les tories depuis le début des années 1990 en matière de gestion d'effectifs civils. Le document annonçait ainsi 1 400 suppressions de postes supplémentaires, résultat de la mise en place de mesures de restructuration comme la création de la *Defence Logistics Organisation* devant regrouper sous un même chapeau les activités de soutien des trois services. La mise sur pied d'une telle agence était essentiellement justifiée par la nécessité de créer un cadre interarmes, mais elle signalait également la poursuite du processus de rationalisation globale entamé par les conservateurs presque 20 ans plus tôt.

⁷⁴ En 1984, la privatisation de *Royal Ordnance* a retranché 18 000 personnes des effectifs du ministère de la Défense; celle des chantiers navals de Rosyth et de Devonport, en 1987 a soustrait 16 000 employés supplémentaires et celle de l'*Atomic Weapons Establishment* passé sous gestion commerciale (GOCO) en 1992, 6 000 (Royaume-Uni 1996b).

L'externalisation comme moyen de favoriser la décroissance des effectifs civils de la défense

C'est lors du premier mandat de l'équipe de Thatcher que l'idée d'allouer une plus grande place à l'entreprise privée pour l'accomplissement de certaines tâches périphériques, comme les services de traiteurs ou ceux de buanderie, est devenue un élément central de la stratégie de décroissance du personnel à l'emploi du MoD (Uttley 1993). La réflexion des dirigeants a ainsi mené à l'implantation d'initiatives en vue d'externaliser un certain nombre de fonctions préidentifiées et de les soumettre à un appel d'offres, une approche dite de « test par le marché » (*market testing*). Les employés civils pouvaient présenter une proposition de services, mais elle devait être plus concurrentielle que celles acheminées par le secteur privé car le critère principal d'adjudication d'un contrat était les coûts (Pickard 1997). Les deux autres initiatives accompagnant les efforts d'externalisation ont été incarnées par l'impartition, c'est-à-dire l'octroi de la gestion d'un site ou d'une installation à une entreprise, un peu sur le modèle des GOCOs américains, ainsi que par la privatisation.

Bien entendu, cette approche reposait sur la conviction que le secteur privé était capable de fournir certains services à moindres coûts et plus rapidement que les employés civils de la défense et donc d'atténuer les contraintes financières qui pesaient sur le MoD. Au Royaume-Uni, l'expression qui a imaginé cette volonté de réaliser des économies en recourant aux mécanismes du marché a été le *Best Value for Money*, ou la recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices. Cependant, comme le mentionne Uttley (1993), l'objectif initial des mesures d'impartition était de faciliter l'atteinte des objectifs de décroissance de la fonction publique. Dans cette optique, la première phase (1983-1990) a essentiellement affecté des postes civils.

Dans un contexte post-guerre froide marqué par l'intensification des coupes budgétaires et par la décroissance des effectifs militaires, on a commencé à étendre la portée de l'externalisation à des tâches plus proches du cœur de métier des armées, comme certaines activités d'entraînement, de soutien aux systèmes de commandement ou de gestion de systèmes de détection (Uttley 1993). Cette progression des programmes d'impartition se faisait d'ailleurs conformément aux lignes directrices du Livre blanc du Trésor intitulé *Competing for Quality* paru en 1991, ce qui tend à indiquer que le MoD était soumis aux mêmes contraintes que l'ensemble de l'appareil public britannique. Parallèlement à ce processus, le gouvernement a procédé à une « civilianisation » de plusieurs fonctions autrefois assumées par du personnel en uniforme :

At the same time, the Department remains committed to a process of civilianisation. Increasingly, it makes no sense to employ expensively trained and highly professional military personnel in jobs which civilians could do equally well. Civilians are generally cheaper than their counterparts and, as they often remain longer in post, can provide greater continuity (Royaume-Uni 1994a: 76-77).

La civilianisation était donc présentée essentiellement comme une méthode permettant de réaliser des économies et, de manière plus secondaire, de concentrer les ressources restantes sur les activités centrales des forces armées. Il est aussi probable, selon nous, que la civilianisation ait constitué une étape préliminaire à l'externalisation de certains métiers qui, lorsqu'ils étaient assumés par des militaires, ne pouvaient être ciblés pour être « testés par le marché ». En effet, l'Étude sur les coûts de la défense de 1994 préconisait de soumettre à l'externalisation, à la privatisation et à la rationalisation davantage d'activités de soutien et de logistique dont plusieurs volets étaient assumés par des personnes en uniforme.

3.3.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La diminution de personnel militaire observée durant la décennie post-guerre froide correspond à la volonté initiale du gouvernement anglais d'adapter l'armée pour qu'elle devienne plus petite et mieux équipée. L'idée générale était de faire en sorte qu'une partie des économies générées par la décroissance sur le plan des effectifs soit utilisée pour payer la facture d'équipements plus performants capables de compenser la perte de capacités entraînées par les compressions en personnel. Nécessairement, conjuguée au rapatriement des troupes stationnées à l'étranger, cette approche signifiait un recours accru à des capacités de projection de la force (transports stratégiques et tactiques, porte-avions, etc.) ainsi qu'à des technologies agissant telles des « multiplicateurs de force », dont les systèmes de guidage de précision ou de positionnement.

Ces baisses régulières et substantielles en effectifs, combinées à la fermeture de plusieurs installations outre-mer ainsi qu'à la volonté de continuer de jouer un rôle important sur la scène internationale, vont de pair avec l'accroissement de l'importance accordée à l'établissement de forces expéditionnaires, une évolution palpable tout au long de la décennie post-guerre froide. L'insistance grandissante de l'administration de Major, puis de celle de Blair sur l'agilité et la rapidité de déploiement ainsi que sur l'interarmisation semble s'inscrire dans cette préférence (Dodd et Oaks 1998).

Les effectifs civils, quant à eux, semblent avoir servi de terrain d'essai pour un vaste processus de transformation de l'approche de gestion préconisée par l'administration conservatrice. En effet, comme le mentionne le SDE de 1994 (Royaume-Uni 1994a), le MoD, compte tenu de la nature de ses activités, a été le ministère qui a eu le plus important programme d'externalisation au Royaume-Uni.

3.4 Les infrastructures

Comme dans tous les pays examinés dans cette thèse, la fin de la guerre froide a eu des conséquences majeures sur une infrastructure de défense dont l'unique raison d'exister était de desservir une armée dont on prévoyait déjà, au début des années 1990, réduire le format de façon appréciable. La réorganisation des infrastructures britanniques s'est articulée le long de deux grands axes. D'abord, la nécessité de revoir les besoins en termes d'emplacement des forces face à un environnement sécuritaire en plein bouleversement et ensuite, le besoin de diminuer les contraintes budgétaires pesant sur le ministère. En effet, la ponction financière exercée par l'entretien des 45 000 édifices et 2 500 terrains dispersés à travers le Royaume-Uni et à l'étranger a mené les gestionnaires à identifier les sites excédentaires comme un moyen de délester le MoD de boulets dont il pouvait se passer.

3.4.1 Fermetures et ventes : générer des revenus tout en s'adaptant à l'ère post-guerre froide

Dans le SDE de 1991, le gouvernement a annoncé son intention de procéder à une vaste rationalisation des biens immobiliers de la défense, mentionnant que ces derniers devaient correspondre aux nouveaux besoins des forces armées. La ligne directrice des restructurations était la concentration des activités des services au sein d'un nombre restreint de « bases opérationnelles principales » plus grandes et d'identifier les sites plus périphériques qui pouvaient être vendus (Benneworth et Bradley 2004). Cette démarche visait essentiellement à réduire les frais d'entretien et à générer des revenus (Bagaeen 2006), même si le gouvernement convenait du fait que 80 % des sites susceptibles de faire l'objet d'une vente était situé dans des zones rurales où leur valeur n'était pas très élevée, contrairement à ceux dans les grandes zones urbaines (Royaume-Uni 1992a). L'étude sur les coûts de la défense de 1994 confirmait cette approche visant à la fois des restructurations et la vente des surplus issus des réorganisations (Royaume-Uni 1994). La SDR, marchant dans les traces des SDE précédentes, a mentionné l'intention du gouvernement travailliste de continuer à identifier les

biens fonciers pouvant faire l'objet d'une vente, particulièrement ceux dans les grandes villes ayant une valeur plus élevée (Royaume-Uni 1998d).

Selon les données disponibles, il est estimé que le gouvernement britannique se serait départi de quelques 4 500 hectares entre 1990 et 1998 (Woodward 1998). Cela paraît modeste comparé aux centaines de milliers d'hectares libérés par la fermeture des bases militaires en Allemagne ou aux États-Unis (Bonn International Center for Conversion 1996), mais il faut aussi garder à l'esprit que la superficie du territoire britannique est nettement moindre que celle de ces deux pays. Par ailleurs, cette donnée paraît conforme à une politique cherchant à centraliser les activités au sein de bases militaires majeures en se débarrassant de sites mineurs. La SDR de 1998 indique qu'entre 1990 et 1998, des propriétés d'une valeur de 700 millions de livres sterling ont été vendues et le gouvernement entendait générer un 700 millions de revenus supplémentaires par la cession d'autres installations pour les quatre prochaines années (Royaume-Uni 1998d).

Le processus de délestage

Le SDE de 1991 mentionnait que dans l'optique de maximiser le rendement pour le contribuable, le ministère de la Défense devait formuler un plan de vente réalisable avant qu'un site soit mis en marché. Cette recherche de bénéfices est demeurée la composante centrale du processus de délestage d'infrastructures tout au long de la décennie. La vente des infrastructures excédentaires devait obtenir le meilleur prix possible et être réalisée à l'intérieur d'un délai de trois ans, ce qui est très court et laissait peu de temps aux communautés locales pour mettre un projet de reconversion sur pied (Woodward 1998). Les considérations en lien avec l'impact de la fermeture des bases ou avec la réutilisation des sites par les communautés locales ont ainsi occupé une place plus secondaire dans les priorités du ministère de la Défense, même si ces aspects ont fait l'objet de l'attention du Parlement britannique suite à quelques accrochages avec des communautés locales (Doak 1999).

Même si les enjeux locaux associés à la réorganisation des infrastructures étaient plus secondaires dans l'approche du gouvernement, ils n'étaient pas complètement absents. Une fois qu'une installation était ciblée, un réseau d'agents du ministère de la Défense, dispersés à travers le Royaume-Uni était chargé de coordonner la restitution des terrains et des sites avec

les autorités locales ainsi qu'avec d'autres organismes gouvernementaux responsables de développement économique régional (Latty et Mercer 2006). Cependant, comme le mentionnent Doak (1999) et Woodward (1998), aucune directive rigoureuse n'encadrait ce dialogue hormis celle d'obtenir le meilleur prix possible. Ce manque de cohérence d'ensemble a ainsi donné naissance à un processus très complexe et quelque peu aléatoire pour la réutilisation des sites, qui mettait en présence de nombreux acteurs locaux, régionaux, nationaux et même européens, dont les compétences se chevauchaient, mais dont les missions et les objectifs pouvaient, sur certains points, s'avérer divergents (Latty et Mercer 2006).

La SDR a tenté de rectifier cette situation en élaborant un plan stratégique pour la gestion immobilière et foncière du MoD en 1998 (Royaume-Uni 1998e). Ce dernier avait le mérite, selon Woodward, de consolider les consignes disparates formulées depuis le début de la décennie 1990 au sein d'une politique unique, mais elle ne modifiait pas en profondeur l'approche du gouvernement en matière de gestion de ses biens (Woodward 2001). La règle de l'obtention du meilleur prix pour un site ou une installation et la recherche de revenus demeurait la pierre d'assise du processus de rationalisation des installations militaires du MoD. Ainsi, il revenait essentiellement aux communautés affectées par la fermeture d'une base militaire de proposer un projet de développement aux instances du MoD (Latty et Mercer 2006).

3.4.2 La création d'une agence de la gestion des propriétés : l'approche britannique

Un vaste processus de réorganisation de la gestion gouvernementale a été entrepris à la fin des années 1980 dans le but de modifier sa culture de travail et de la rendre plus performante (Carter et Greer 1993). Une des mesures envisagées pour parvenir à ces objectifs était l'établissement d'agences spécialisées, une idée énoncée dans l'initiative *Next Steps* de 1988. Selon Osborne et Plastrik (1998), l'idée centrale de *Next Steps* était de séparer les tâches liées à la prestation de services ainsi qu'à l'application des politiques de celles en lien avec leur élaboration et la planification globale (séparer ceux qui « rament » de ceux qui « barrent »). Dans cette optique, les agences avaient pour principale responsabilité de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés et pour y parvenir, leurs responsables disposaient de plus de souplesse sur le plan de la gestion financière de leur organisme et ils avaient une obligation de résultats (Osborne et Plastrik 1998). Manifestement, cette façon de faire cherchait à

reproduire au sein de l'organisation gouvernementale des pratiques en vigueur dans le secteur privé (Carter et Greer 1993; Pint, Bondanella *et al.* 2001).

L'évolution de la gestion des biens immobiliers de la défense a suivi cette tangente vers la formation d'une agence responsable de l'administration des installations du MoD, ce qui comprenait la vente des sites identifiés comme étant excédentaires. Suite au démantèlement de l'organisation des services de propriété du Royaume-Uni en 1993⁷⁵, le MoD a récupéré l'administration de ses propres sites et seulement deux ans plus tard, les autorités annonçaient la création de la *Defence Estates Organisation* (DEO), un organisme exécutif disposant d'une certaine latitude pour la réalisation de mandats liés à la gestion du parc immobilier de la défense (Royaume-Uni 1995). En 1997, la DEO a obtenu le statut d'agence (*Defence Estate Agency*) qui devait gérer les avoirs immobiliers et fonciers de l'État comme le ferait une entreprise privée et qui était responsable de ses résultats devant les *budget-holders*, c'est-à-dire les cadres du ministère de la Défense chargés du dossier des infrastructures (Royaume-Uni 2000). Suite à la SDR, la *Defence Estate Agency* a été une fois de plus modifiée en 1999 pour devenir simplement *Defence Estates* sous l'autorité d'un seul directeur exécutif. L'objectif de cette réorganisation était de consolider la gestion stratégique des biens immobiliers et fonciers du MoD ainsi que de rehausser l'importance des activités de l'agence auprès des plus hautes instances décisionnelles (Royaume-Uni 1999b). Il apparaît clairement que cette méthode de gestion, nommée « agencification » par plusieurs analystes britanniques, semble être là pour rester.

3.4.3 Les bases militaires localisées à l'étranger

Comme pour les États-Unis, il est plus difficile d'obtenir des informations concernant ces bases militaires que pour celles situées sur le territoire national. Il semble que les installations de défense hors Grande-Bretagne touchées par la fin de la guerre froide sont avant tout celles situées en Allemagne, qui ont été réduites de moitié. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la section sur les effectifs, il était prévu depuis un moment déjà que la base militaire britannique localisée à Hong Kong soit graduellement aliénée étant donné une rétrocession programmée qui n'avait que peu de liens avec la chute du mur de Berlin (Royaume-Uni

⁷⁵ Organisme qui avait la responsabilité de la gestion de l'ensemble des biens fonciers du gouvernement qui a été complètement supprimé en 1993 suite à plusieurs scandales de corruption.

1991). Depuis cette date, la dernière base militaire britannique située dans le Pacifique est localisée sur le territoire du Sultanat du Brunei dans l'île de Bornéo, où plusieurs des éléments retirés de Hong Kong ont été redirigés (Karniol 1994).

Comme ancienne puissance coloniale, le Royaume-Uni a également plusieurs territoires outre-mer ne disposant pas d'installations de défense occupées par des garnisons britanniques mais par des contingents locaux qui peuvent être suppléés par des forces anglaises si le besoin s'en fait sentir⁷⁶. Les Bermudes, Gibraltar et les îles Malouines ont des bases militaires plus significatives dont la raison d'être n'était cependant pas directement liée à la dynamique de guerre froide (Royaume-Uni 1993). C'est sans doute pourquoi elles ne semblent pas avoir été affectées par le processus de compressions des années 1990. Les autres installations localisées hors du territoire britannique - les deux zones souveraines sur l'île de Chypre, la base anglo-américaine de Diego Garcia dans l'Océan indien⁷⁷ et celle de l'île d'Ascension⁷⁸ en plein milieu de l'Atlantique Sud n'ont pas été touchées suite à la fin de la guerre froide (Royaume-Uni 1993). Le contingent stationné au Belize a été retiré du pays en 1994 à la demande du gouvernement du pays et le site a été transformé en centre d'entraînement. Mentionnons que le gouvernement britannique dispose également d'un centre d'entraînement au Kenya (Royaume-Uni 1994a).

3.4.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La démarche adoptée par le gouvernement britannique envers les infrastructures regroupe plusieurs éléments représentatifs de l'approche globale privilégiée par les administrations en matière de gestion de la décroissance. D'abord, la volonté d'atténuer la pression exercée par le cadre financier étroit de la décennie 1990 en utilisant les rationalisations afin de générer

⁷⁶ Ces territoires outre-mer sont : les Bermudes, Gibraltar, les îles : Malouines, Anguilla, Vierges, Caïman, Montserrat, Turks et Caïcos, Ste-Hélène, Tristan de Cunha et les Pitcairns (Royaume-Uni 1993).

⁷⁷ Depuis 1976, la petite île de Diego Garcia est essentiellement occupée par la marine et la force aérienne américaines qui y ont installé deux bases majeures. Le Royaume-Uni n'y poste qu'un petit contingent de personnel administratif pour « faire valoir sa souveraineté » sur l'île (Royaume-Uni 1993).

⁷⁸ Cette île dépend juridiquement de Ste-Hélène. La base aérienne de Wideawake est en fait la propriété des États-Unis, mais est utilisée par la RAF pour le soutien aux opérations en lien avec les îles Malouines (Royaume-Uni 1993)

des revenus qui pouvaient être réinvestis dans d'autres programmes du MoD. Ensuite, la volonté d'améliorer la gestion globale interne du ministère par l'introduction de pratiques commerciales et enfin, le caractère plus secondaire de l'analyse des impacts de ces mesures sur les communautés touchées par les fermetures, une attitude qui est également observable dans le cas des industries dont nous discutons plus en détail dans la section 4.7.

3.5 L'acquisition : une pièce maîtresse de l'adaptation britannique

Les gouvernements britanniques élus entre 1980 et 2000 ont fait figure de pionniers en matière de réforme de l'acquisition de défense. En effet, dès le début des années 1980, la persistance des contraintes budgétaires combinées à un phénomène de croissance exponentielle des coûts associés aux équipements de nouvelle génération a mené les élus à élaborer diverses mesures visant à maximiser le financement disponible et à limiter l'inflation associée aux grands programmes d'armement (Royaume-Uni 1985; 1986; 1987; 1988; 1989; 1990; 1991; 1992a; 1993; 1994a; 1995; 1996a). Les réformes des politiques d'acquisition mises en œuvre dans ce pays ont été suivies de près par de nombreux analystes, comme en témoigne l'abondance des écrits sur ce sujet parfois technique, et plusieurs ont été reprises par les autres gouvernements à l'étude, comme ce fut le cas pour l'externalisation. Dans cette optique, un examen détaillé des avenues privilégiées par les administrations pour cette rubrique apparaît incontournable.

Comme le mentionne Uttley (Uttley 2002), les responsables de l'acquisition du Royaume-Uni ont généralement recours à quatre grandes méthodes d'achat pour leurs équipements militaires. Premièrement, comme le pays bénéficie de la présence sur son territoire d'une industrie de défense nationale sophistiquée, l'achat auprès de fournisseurs nationaux constitue encore la pratique la plus favorisée. Deuxièmement, pour certains projets d'envergure (avions de chasse, par exemple), les autorités estiment qu'il peut être plus rentable que le travail soit réalisé en coopération avec d'autres États, ce qui permet de partager les frais et de mettre l'expertise en commun. Troisièmement, il opte aussi de temps à autre, pour la fabrication complète d'une plateforme ou d'un système complexe sous licence, ce qui limite les frais souvent substantiels associés à leur conception. Quatrièmement, l'administration britannique utilise également, bien que plus rarement dans le cas des

programmes majeurs, l'acquisition « sur étagère »⁷⁹ qui est accompagnée d'exigences en termes de retombées industrielles.

Le fait de privilégier simultanément plusieurs instruments de l'acquisition tend à renvoyer l'image d'un gouvernement qui cherche à se ménager une certaine marge de manœuvre en cette matière (Uttley 2002). Officiellement, l'élément central qui est censé guider la sélection d'une méthode d'approvisionnement est, depuis les années 1980, la recherche du « meilleur rapport coûts-bénéfices » (*Best Value for Money*). La notion paraît toutefois quelque peu élastique, particulièrement le volet « bénéfices » de l'équation qui peut comprendre des dimensions en lien avec l'emploi, l'industrie ou les capacités technologiques nationales. Concrètement, cette approche permet aux dirigeants de procéder au cas par cas en évaluant les impacts politiques et économiques des diverses méthodes avant d'arrêter leur choix.

La grande majorité des mesures qui ont été adoptées en vue de réformer l'achat de défense britannique concernait l'approvisionnement auprès d'entreprises nationales. Les autres méthodes ne semblent pas avoir fait l'objet d'une attention aussi soutenue de la part des autorités. On peut distinguer deux grandes phases au processus de réforme de l'acquisition britannique entre 1980 à 2000. La première est caractérisée par une approche de court terme très axée sur une définition étroite du volet « coûts » de la formule du *Best Value for Money* (Bell 2000) ainsi que par une volonté très ferme d'endiguer l'inflation et les délais endémiques associés aux grands programmes d'armement britannique. L'intention de redéfinir la relation jugée beaucoup trop complaisante entre les responsables de l'acquisition et les dirigeants des firmes de défense (publiques et privées) semble également avoir constitué un objectif important de la démarche des conservateurs. La seconde période a été amorcée par les travaillistes et s'est plutôt distinguée par un retour des préoccupations liées aux capacités industrielles nationales dans la formulation des politiques d'achats et la recherche d'un certain équilibre entre les volets coûts et bénéfices du *Best Value for Money*.

⁷⁹ L'acquisition sur tablette (off-the-shelf) consiste à acheter un système ou une plateforme déjà fabriquée, au lieu de le développer dans sa totalité.

3.5.1 Les réformes de l'acquisition 1985-1997 : les conservateurs et l'enjeu du contrôle des coûts

Les contraintes financières rencontrées par le MoD ont suscité pendant les années 1980 et 1990 une importante réflexion chez les décideurs gravitant principalement autour de la meilleure façon de maximiser le rendement de la « livre défense » pour rencontrer les objectifs du programme sans avoir à augmenter les sommes allouées au MoD (Royaume-Uni 1987). En effet, l'administration britannique s'était engagée, à la fin des années 1970, à augmenter ses dépenses militaires dans un contexte où les difficultés de l'économie nationale rendaient problématique la rencontre de ces objectifs de croissance, d'autant plus que l'ensemble des programmes majeurs présentait des factures plus élevées que ce qui avait été anticipé (Kaldor 1997).

L'idée était donc de modifier complètement les règles régissant l'achat de matériel de défense en vue de corriger cette situation. Pour y parvenir, le gouvernement de Thatcher s'est inspiré des pratiques en vigueur dans le secteur privé, ce qui correspondait à la philosophie générale privilégiée par cette administration en matière de gestion publique et d'intervention de l'État dans l'économie (Taylor 1994). La vision défendue favorisait donc très largement les forces de l'offre et de la demande comme mode d'organisation de l'économie nationale, y compris dans le marché un peu particulier de la défense (Edmonds 1999). Cette période de transformation de l'acquisition a ainsi donné forme à cette vision sur le plan de l'approvisionnement militaire.

La première refonte majeure de règles et procédures d'achat britannique a été menée en 1985 sous les auspices de Peter Levene, le nouvellement recruté chef à l'approvisionnement pour la Défense (Macdonald 1999). Le programme envisagé par ce dernier était vaste et diversifié mais il reposait sur deux principes centraux. Premièrement, la recherche systématique par le MoD du meilleur rapport coûts-bénéfices dans l'acquisition de défense. Deuxièmement, la prise en charge par l'entreprise privée d'une part plus significative des risques financiers associés à la réalisation d'un programme majeur.

Compte tenu de la conviction fermement ancrée dans l'équipe pilotée par Thatcher que les forces du marché étaient les mécanismes les plus aptes à contrôler les coûts d'un bien ou d'un service, la recherche du *Best Value for Money* a essentiellement signalé l'introduction de plus de concurrence dans les processus d'octroi des contrats pour les programmes majeurs ainsi

que l'ouverture des différentes étapes du déroulement d'un projet, c'est-à-dire des études de faisabilité à la production finale, à des appels d'offres (Bell 2000; Hartley 1998; Royaume-Uni 1986; Royaume-Uni 1987). Pour les autorités, le système de fournisseurs uniques (*sole-source*) était un problème, car en écartant la concurrence, il ne permettait pas d'obtenir le meilleur rapport coût-bénéfice. Dans cette perspective, le recours à ce type de véhicule contractuel devait être limité le plus possible pour permettre au gouvernement de jouer pleinement son rôle de client rationnel à l'étape où il estimait exercer le plus d'influence, celle de l'appel d'offres. C'est aussi dans l'optique d'accroître la concurrence et de limiter les coûts que la méthode d'achat de biens ou de composants commerciaux (*Commercial Off-the-Shelf* ou COTS) était envisagée pendant cette importante période de réforme (Hull, White *et al.* 1997). Ceci dit, mentionnons qu'au Royaume-Uni, l'introduction du COTS semble être passé sous les radars des analystes britanniques. Il faut dire que l'achat de biens commerciaux existants ne s'insérait pas dans une politique industrielle globale telle que celle élaborée aux États-Unis quelques années plus tard, ce qui a peut-être limité l'intérêt pour cette mesure.

La recherche de concurrence a aussi mené le gouvernement à favoriser l'entrée de joueurs étrangers dans un marché de défense britannique plutôt fermé avant le passage des conservateurs de Thatcher. La levée du principe d'achat préférentiel *Buy British* a surtout été incarnée par l'épisode entourant l'annulation du programme de système aéroporté d'alerte avancée (AEW / Nimrod) géré par GEC au profit du *Sentry* de Boeing (Royaume-Uni 1987; Taylor 1992). Après plusieurs années de développement, le projet était devenu un gouffre financier et les performances du système étaient jugées médiocres, ce qui a justifié son annulation. Cependant, les responsables se sont peut-être également servis de ce programme vulnérable pour envoyer le message à l'industrie qu'ils auraient recours à l'achat « sur tablette » lorsqu'ils estimaient que la situation l'exigeait, même si cela pouvait signifier la disparition d'une capacité nationale (Dunne et Macdonald 2002).

La volonté de transférer davantage de responsabilités aux entreprises s'est quant à elle exprimée par trois grandes mesures. D'abord, le recours à des contrats à prix fixes ou fermes le plus souvent possible par opposition à la méthode garantissant la marge bénéficiaire (*cost-plus*) traditionnellement favorisée dans le domaine de la production de défense (Bishop et Williams 1997). Des paiements étaient ainsi programmés à diverses étapes d'un projet, mais

ils étaient conditionnels à l'achèvement des objectifs associés à cette phase à l'intérieur des délais et des coûts prévus (Serfati 1996; Walker et Gummet 1989). Ensuite, dans l'objectif de faciliter la tâche aux firmes récipiendaires d'un contrat, le gouvernement a cherché à simplifier les cahiers des charges. Il s'agissait de laisser à l'entreprise le soin de déterminer par elle-même la meilleure manière de rencontrer les objectifs dans le cadre financier et le calendrier fixés dès le départ. Enfin, les réformes Levene prévoyaient le recours accru à un maître d'œuvre (*prime contractor*) ayant la responsabilité d'administrer et d'intégrer l'ensemble d'un programme majeur. Cela transférait une partie du risque financier et technique à l'entreprise privée et limitait le nombre d'interlocuteurs avec lesquels le gouvernement transigeait (Matthews et Parker 1999).

Ces nouvelles règles modifiaient considérablement l'environnement politico-économique au sein duquel les firmes britanniques de défense avaient été habituées à opérer. Elles ont eu un effet de choc dans l'industrie dont le nombre de joueurs a été considérablement réduit et où des monopoles ont été créés dans plusieurs secteurs de hautes technologies (Cooper 1997; Walker et Gummet 1989), ce qui, concrètement, fragilisait la politique de concurrence instaurée depuis 1985. Les relations entre les entreprises qui composaient la BID britannique et les responsables gouvernementaux se seraient également détériorées de manière appréciable sous le règne de Thatcher, à tel point que plusieurs analystes l'ont qualifié de conflictuelle (Chin 2004; Macdonald 1999). Or, la fin de la guerre froide et l'approfondissement du processus de décroissance des dépenses militaires a essentiellement contribué à renforcer la recherche du *Best Value for Money*.

Sur le plan de l'acquisition, la période Major est essentiellement caractérisée par le maintien et la consolidation des directives appliquées depuis 1985 en matière d'achat militaire. Par contre, les changements survenus du côté de l'offre ont nécessité certains rajustements. C'est précisément en réponse au phénomène de concentration industrielle que le gouvernement a élaboré la directive *No Acceptable Price No Contract* (NAPNOC), c'est-à-dire l'idée qu'un fournisseur, même s'il était en position de monopole, ne se verrait pas octroyer de contrat s'il ne soumettait pas une proposition à un prix raisonnable et devait ouvrir la sous-traitance à la concurrence (Hooper 1995; Macdonald 1999). Les autorités ont aussi intensifié les efforts entrepris dans les années précédentes en vue d'élargir la base d'approvisionnement en

multipliant les opérations d'information et de sensibilisation auprès des entreprises moins familières avec le marché de la défense (Royaume-Uni 1993, 1994).

Dans l'ensemble, comme le mentionne Hooper (1995), cette approche promue par les Tories tendait à faire du MoD un client beaucoup plus exigeant aux étapes initiales de la définition d'un programme et de l'octroi des contrats qui lui sont associés, mais à lui faire adopter une attitude beaucoup plus distante pendant la phase de production, une attitude nommée *eyes on, hands-off*. Elle cherchait essentiellement à réaliser des épargnes à court terme dans le but de gérer les contraintes budgétaires sans avoir à remettre trop en cause le programme de défense. Vers le milieu de la décennie 1990, les réformes Levene et leurs suites ont cependant suscité de plus en plus de critiques, notamment sur le fait que leurs impacts sur l'industrie n'étaient pas suffisamment pris en considération (Taylor 1998; Walker et Gummet 1989). Certains estimaient en effet que la politique de concurrence à tout prix avait mené à la possibilité très réelle que des capacités et des savoir-faire disparaissent du panorama industriel britannique (Wiles 1996). Par ailleurs, après dix ans d'application, de plus en plus d'intervenants mettaient en cause le bilan très positif présenté par l'administration quant à sa politique d'acquisition et en pointant du doigt le manque de cohérence d'ensemble des mesures disparates regroupées sous la bannière du *Best Value for Money*. Alors que le gouvernement de Major commençait à songer à faire marche arrière sur certains aspects de la politique adoptée depuis 1985, il a perdu l'élection de 1997 au profit des travaillistes.

3.5.2 Les travaillistes : le retour des préoccupations industrielles et l'approvisionnement astucieux

Dans leur manifeste de 1997, les travaillistes ont pris acte des préoccupations quant à la vitalité de la BID britannique et en ont proposé leur propre réforme de l'acquisition dans la *Strategic Defence Review* (Labour Party 1997; Royaume-Uni 1998d). Celle-ci visait essentiellement à ramener dans l'équation de l'approvisionnement de défense les considérations en lien avec la pérennité des capacités techno-industrielles militaires nationales. Cependant, comme la SDR n'annonçait pas l'injection de ressources substantielles dans l'acquisition ni la mise en œuvre d'un important programme de modernisation, l'enjeu du contrôle des coûts - toujours nommé *Best Value for Money* - demeurait une préoccupation centrale. Pour harmoniser impératifs financiers et industriels, le gouvernement a élaboré une

nouvelle approche de l'acquisition nommée l'approvisionnement astucieux (*smart procurement*) (Taylor 1999).

Deux grandes idées clés étaient situées au cœur du *Smart Procurement*. La première était la volonté de rétablir les ponts avec l'industrie suite à plusieurs années de relations volontairement distantes et difficiles entre les responsables gouvernementaux et les représentants des entreprises formant la BID (Bell 2000, Royaume-Uni 1998d). L'approvisionnement astucieux comprenait donc un important volet consacré à l'établissement de « partenariats sans complaisance » avec l'industrie, notamment via la création d'équipes intégrées de projets (*Integrated Project Teams* ou IPT), réunissant l'ensemble des parties prenantes à un programme⁸⁰ (Moore et Antill 2001). Les industriels étaient ainsi invités à se joindre à une IPT pour toutes les phases d'un projet sauf celles où la concurrence devait s'exercer (Taylor 1999). Le principe derrière l'établissement de ces équipes était de maximiser l'apport des acteurs concernés à chaque étape de l'évolution d'un programme et d'adopter une organisation centrée sur les capacités voulues plutôt que sur le produit final, ce qui laissait davantage de liberté d'action et de souplesse au leader de l'IPT pour répondre aux exigences du projet à l'intérieur du cadre financier et des délais fixés (Latham 2003). On espérait que ces partenariats favorisent la construction de liens de coopération plus étroits et de plus longs termes bénéfiques pour toutes les parties et contribuent à limiter les coûts et les délais des grands projets.

Une seconde idée clé était l'approche par « cycle de vie complet » (*whole of life approach*) qui modifiait les phases de la vie d'un programme majeur (Kirkpatrick 2000). Deux grands buts étaient poursuivis par cette mesure. D'abord, consacrer davantage de ressources et de temps aux étapes initiales de définition et de développement d'un projet pour être en mesure de mieux évaluer les risques financiers qui lui sont associés (Kirkpatrick 2000). On espérait que cette attention accrue avant la mise en production permettrait d'enrayer une partie des dépassements de coûts en renvoyant une image plus réaliste des exigences budgétaires liées à la production. Ensuite, une volonté d'envisager les projets de manière plus progressive était associée à l'approche par cycle de vie (*incremental procurement*). Il s'agissait de prendre en

⁸⁰ Gestionnaires gouvernementaux, représentants des services des forces armées, scientifiques et ingénieurs de la section R-D, etc.

compte dès la phase initiale d'un programme les possibilités de mises à niveau pendant sa durée de vie, ce qui pouvait limiter les déboursés à cette étape pour les étaler sur de plus longues périodes (Dunne et Macdonald 2002; Taylor 2003). On espérait également que cette méthode plus holistique conjuguée aux IPT permette d'intégrer plus rapidement et efficacement les nouvelles technologies dans les programmes en cours (Taylor 1999).

La volonté de rouvrir les voies de communication avec l'industrie et de créer des effets de synergie autour des grands programmes par le biais des IPT semble assez évidente dans l'approche adoptée par les travaillistes. Ceci étant dit, la concurrence restait la pierre angulaire de la politique d'acquisition du pays (Royaume-Uni 1998d; Taylor et Neal 2004). Or, comme le mentionne McInnes (1998), la volonté de préserver certains éléments de la BID dans un cadre d'acquisition qui continuait de prioriser la concurrence et le meilleur rapport coûts-bénéfices comportait le potentiel de créer des tensions entre les objectifs gouvernementaux et d'envoyer des signaux quelque peu contradictoires à la BID. Face aux difficultés rencontrées par l'approvisionnement astucieux, le gouvernement a d'ailleurs été amené, en 2002, à formuler une politique industrielle précisant ses intentions en matière d'industrie de défense (Royaume-Uni 2002).

3.5.3 Un mot sur l'importance des projets réalisés en collaboration

La seconde méthode d'achat de défense privilégiée par les gouvernements britanniques est la collaboration multinationale pour des projets majeurs. Moins discutés par les analystes de l'acquisition à proprement parler, les programmes effectués en collaboration constituent tout de même un volet important de l'approvisionnement britannique et c'est la raison pour laquelle nous l'abordons rapidement. Ceci étant dit, l'approche des gouvernements post-guerre froide du Royaume-Uni dans ce domaine ne semble pas avoir été modifiée de manière aussi radicale que l'achat auprès de fournisseurs nationaux.

Dès les années 1960, le constat que le pays n'avait plus les reins financiers assez solides pour mener une politique d'approvisionnement autarcique avait conduit les autorités à considérer les projets réalisés en collaboration avec d'autres États membres de l'OTAN comme une alternative intéressante à l'achat national (Uttley 2001). Les programmes multi pays étaient ainsi perçus comme comportant deux grands avantages. D'abord, ils partageaient les coûts entre les participants notamment à l'étape de la R-D, ce qui, du même coup, permettait de

préserver certaines capacités technologiques et scientifiques nationales dans des domaines où le gouvernement estimait ne plus avoir les moyens de financer ces capacités de manière complètement autonome (De Fraja et Hartley 1996, Royaume-Uni 1988,1989). Ensuite, ils favorisaient l'interopérabilité et l'harmonisation des équipements des États membres de l'Alliance en créant des systèmes et des plateformes communes (Hooper 1995). Le choix d'opter pour cette démarche était ainsi présenté comme rationnel et pragmatique, car permettant au pays de se procurer les armements souhaités à moindres coûts tout en conservant les capacités technologies militaires voulues (Cooper 1997).

La réalité était cependant plus nuancée et une certaine forme de protectionnisme s'exprimait à travers leur mise en œuvre. En effet, au démarrage d'un projet, il devenait rapidement la proie d'intenses négociations quant au partage du travail et quant à la part allouée aux « champions nationaux », particulièrement dans des domaines où les dirigeants des États participants souhaitaient développer des capacités technologiques (Hartley 1995). La plupart des programmes entrepris rencontraient ainsi le même type de difficultés que ceux réalisés au niveau national, c'est-à-dire qu'ils souffraient de dépassements de coûts et de délais. Malgré ces difficultés, le gouvernement estimait tout de même réaliser des économies dans l'ensemble (Cooper 1997) et c'est sans doute ce qui a motivé les administrations successives à persister dans cette voie malgré les difficultés et les frustrations que ces programmes génèrent.

Pendant les années 1980, les autorités britanniques ont cherché à intensifier la collaboration à l'échelle européenne tout en conservant certains projets majeurs avec les États-Unis (Dunne et Macdonald 2002, Royaume-Uni 1988). La collaboration avec l'Europe était vue comme un moyen utile de consolider les capacités technologiques et d'améliorer la compétitivité des firmes face à la concurrence des entreprises américaines (Kapstein 1991-1992). Elle était également présentée comme permettant d'acquérir des équipements à la fine pointe technologique à moindres coûts et donc représentant le meilleur rapport coûts-bénéfices, le critère central déclaré de l'acquisition britannique à cette époque (Royaume-Uni 1985 à 1991, 1992a, 1993, 1994a, 1995, 1996a). La coopération avec les États-Unis, quant à elle, donnait accès à certaines technologies jugées intéressantes pour les firmes britanniques, mais elle s'avérait souvent difficile pour plusieurs raisons : les projets demeuraient sous le contrôle des

législations américaines en matière d'armement et les Américains se montraient souvent réticents à transférer leurs technologies et à traiter avec les autres participants sur un pied d'égalité (Cooper 1997; Hartley 2008). Entre 1990 et 1997, le gouvernement de Major semble avoir été enclin à poursuivre cette politique favorable à la collaboration européenne qui, officiellement, devait renforcer le pilier européen de l'OTAN en harmonisant les équipements des membres, mais qui cherchait avant tout à préserver certaines capacités nationales dans un contexte de contraction significative des marchés de défense (Royaume-Uni 1990, 1991, 1992a, 1993, 1994a, 1995, 1996a).

À l'arrivée du gouvernement travailliste dans la seconde moitié des années 1990, les appels à une consolidation des assises des joueurs industriels européens à l'échelle du continent se sont fait entendre de plus en plus fréquemment. À ce moment, les firmes américaines émergeaient plus imposantes et plus agressives d'une décennie de rationalisations/restructurations et risquaient de dominer leurs consœurs du vieux continent encore largement confinées à des marchés nationaux étroits et stagnants (Hébert 2002). Face à cette situation, l'administration de Blair ne semble pas s'être radicalement écartée de la position de son prédécesseur. La SDR annonçait la volonté de la jeune administration d'intensifier les efforts pour créer un marché européen de la défense ainsi que celle de maintenir des liens transatlantiques solides par le biais de l'OTAN, mettant de l'avant les bénéfices économiques, technologiques et capacitaires d'une telle approche.

International collaboration is of increasing importance to our forward equipment programme. It offers tangible military, economic and industrial benefits and it is essential that the UK remains at the forefront of developments in this area of joint endeavour. We continue to work actively within NATO and with our partners in the Western European Armaments Group, which operates within the framework of the Western European Union, to identify opportunities for collaboration, promote a stronger European Research effort, establish a more open and competitive market for defence equipment in Europe and address many of the difficult issues concerning the European defence technological and industrial base (Royaume-Uni 1998d: 240)

À la fin de la décennie 1990, plusieurs initiatives en vue de favoriser l'émergence d'un marché commun de la défense ont été mises sur pied⁸¹. Les autorités britanniques ont

⁸¹ L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement en 1996 (OCCAR) regroupant le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie ; la Lettre d'intention (LoI) en 1998 regroupant le

participé à ces projets, mais soulignons que jusqu'à la création d'une Agence européenne de la défense en 2004, ils étaient tous extérieurs à l'UE. Sans entrer dans les détails, car les modalités de la coopération européenne dans le domaine de la défense et de la production d'armement sont extrêmement complexes, il semble que les progrès affichés par ces organisations dans l'atteinte de leurs objectifs, soit la création d'un marché européen de la défense et d'une agence de l'acquisition et de la recherche et développement ont été plutôt limités (Masson 2006a).

Les Britanniques continuent par ailleurs de collaborer étroitement avec les États-Unis sur certains projets clés, dont le *Joint Strike Fighter* où ils sont les seuls des huit participants (excluant les États-Unis) à avoir le statut de « partenaire de premier niveau ». Les autorités politiques et industrielles du Royaume-Uni ont toutefois exprimé à quelques reprises dans le cadre du déroulement du programme, d'importantes contrariétés concernant les transferts de technologies et l'accès à des éléments logiciels centraux (Anonyme 2006; Defense Industry Daily 2006) qui semblent remarquablement similaires aux doléances exprimées lors de projets antérieurs.

Il apparaît donc que, dans le cadre des projets réalisés en collaboration, l'attitude britannique ressemble, quant aux éléments les fondamentaux, à celle adoptée en matière de construction de l'Europe de la défense. Certes on reconnaît la nécessité d'un regroupement au niveau de la demande à l'échelle du vieux continent, mais ce dernier ne doit pas se faire au risque de nuire à la relation transatlantique et à la collaboration avec les États-Unis (Symons 2000; Taylor 2004).

3.5.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La volonté d'être en mesure de doter les forces d'un éventail assez large de capacités militaires en réponse aux engagements pris par la politique de défense dans un contexte d'importantes contraintes budgétaires a sans doute été l'un des principaux moteurs du processus quasi ininterrompu de réforme de l'acquisition britannique entre 1980 et 2000. Sous la gouverne de Thatcher puis de Major, les changements apportés reflétaient également

Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède menant à l'Entente cadre des six nations en 2000 ; la création de l'Agence européenne de défense en 2004.

une inclination idéologique pour les forces de l'offre et de la demande comme mode d'organisation du marché, quitte à ce que ces préférences provoquent la disparition de certains éléments de la base industrielle nationale (Chin 2004). Pendant les premières années de l'administration de Blair, les angles de cette approche ont été un peu arrondis par la reconnaissance du rôle de l'industrie militaire nationale comme partenaire et composante essentielle de la défense du pays. La concurrence et la recherche du *Best Value for Money* demeuraient toutefois les principaux arcs-boutants de la politique d'acquisition britannique.

Force est de constater cependant que les promesses d'épargnes et de respect des échéanciers qui accompagnaient ces vastes entreprises de reformulation des politiques d'achat ne se sont pas matérialisées (Chin 2004; Cooper 1997; De Fraja et Hartley 1996; Lovering 1995; Schofield 1995). Les bilans dressés au terme du règne conservateur tendent à montrer que les problèmes ciblés par les mesures de concurrence et de rigidité contractuelle n'ont pas véritablement été résolus (Royaume-Uni 1997a). Selon Chin (2004), l'introduction de pratiques commerciales pendant les administrations conservatrices aurait, en fait, contribué à accroître le problème de surcoûts et de délais en multipliant les étapes de vérification et les appels d'offres, éléments qui induisent certains coûts pour les entreprises ainsi que pour l'État. L'approvisionnement astucieux de Blair ne semble pas non plus, à ce jour, avoir livré les résultats espérés pour les programmes majeurs (Royaume-Uni 2007).

Par ailleurs, plusieurs auteurs se montrent sceptiques sur l'étendue réelle de la pratique de concurrence, particulièrement celle liée à la participation de firmes étrangères aux marchés publics britanniques (De Fraja et Hartley 1996, Cooper 1997, Schofield 1995). Une compilation rapide des données tend en effet à renvoyer une image plus nuancée des offres remportées par ces dernières. Selon les informations recueillies par Keohane (2002), les entreprises étrangères peuvent soumissionner pour à peu près la moitié des contrats du MoD. Or, comme le fait remarquer Hartley (2004), la proportion de contrats octroyés à des fournisseurs étrangers, si elle a effectivement presque triplé pendant la décennie 1990, est en fait passée de 6 % à 16 % des dépenses totales en équipements, ce qui représente moins de la moitié de la portion de contrats ouverte à la concurrence extérieure. Ceci tend à indiquer qu'une préférence pour les fournisseurs nationaux a subsisté, même si c'était sous une forme moins officielle que le protectionnisme pré Thatcher.

Ces multiples refontes ont tout de même complètement transformé l'approche britannique en matière d'acquisition et ont bien entendu eu des impacts substantiels sur l'industrie, comme nous le verrons dans la section de ce chapitre qui y est consacrée. Malgré ces résultats mitigés et pour plusieurs, décevants, le Royaume-Uni a été le pays qui est allé le plus loin dans l'implantation de mesures qui avaient pour objectif de rapprocher le plus possible les pratiques du marché de la défense et de ses principaux acteurs de celles qui prévalent dans les marchés civils.

3.6 La recherche et développement

La trajectoire post-guerre froide de la R-D au Royaume-Uni reflète les choix réalisés par le gouvernement en matière de gestion financière et organisationnelle. D'un point de vue budgétaire, les dépenses liées à la recherche et au développement pour la défense ont été réduites d'un peu plus de 26 % entre 1988 et 2000, une décroissance légèrement supérieure à celle de l'ensemble du budget de la défense, mais inférieure au 30 % du fléchissement anticipé pour la même période en 1993 (Royaume-Uni 1993b).

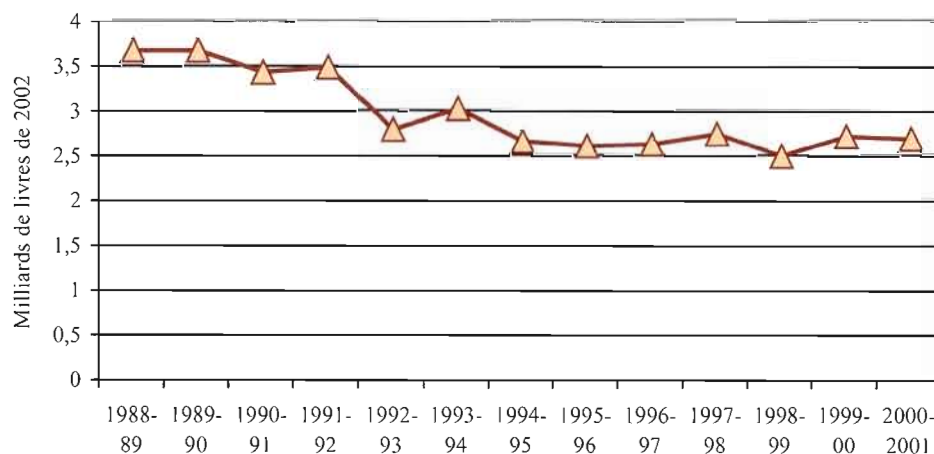


Figure 3.9 Évolution des dépenses (outturn) pour la catégorie de la recherche et du développement ¹, 1988-89 à 2000-2001, en milliards de livres constantes de 2002.

1 : Des séries historiques de données ajustées n'existent pas pour la période couverte par ce chapitre. En conséquence, nous avons dû les calculer nous-mêmes. Pour ce faire, nous avons exploité le ratio fourni par le ministère de la Défense du Royaume-Uni via le tableau ayant servi à réaliser la figure 3.1 que nous avons appliqué aux chiffres des dépenses courantes pour ces catégories.

Source : Royaume-Uni 1992; 1993c; 1994b; 1995a; 1996b; 1997b; 1998f; 1999c; 2000a; 2001; 2002b.

Cette diminution somme toute significative est principalement attribuable à la volonté des administrations conservatrices en place entre 1980 et 1997 de restreindre les dépenses publiques. En 1985, dans le cadre des réformes Levene et de la fin de l'engagement de croissance budgétaire contracté envers l'OTAN (Buck et Hartley 1993), le gouvernement a en effet annoncé son intention de réduire progressivement les subsides alloués à la R-D (Royaume-Uni 1988) et de soumettre les « établissements de recherche pour la défense » (*Defence Research Establishments* ou DRE) au nouveau mode de gestion publique (James, Cox *et al.* 2005). À leur arrivée au pouvoir, les travaillistes n'ont pas dévié significativement de la trajectoire dessinée par le gouvernement précédent. Ils ont plutôt stabilisé les budgets tout en continuant le processus de privatisation des activités de recherche et de développement militaire.

3.6.1 Les conservateurs et l'agencification de la R-D militaire britannique

Comme pour tout ce qui a trait à l'évolution des dépenses militaires dans ce pays, le processus de décroissance des budgets en recherche et développement trouve son origine dans la seconde moitié des années 1980, période où l'administration a annoncé son intention de diminuer les allocations en R-D pour la défense (Royaume-Uni 1987). L'objectif de cette mesure était de trois ordres : d'abord laisser plus de place aux projets financés par l'industrie, ensuite ne pas mobiliser de manière disproportionnée la main d'œuvre scientifique pour des travaux liés à la défense et enfin, modifier au profit de la R-D civile le ratio entre les budgets votés pour cette dernière et la R-D militaire (Royaume-Uni 1987).

This background to the high proportion of total government R&D arising on defence account is not always understood; but the Government shares the underlying concern of those who fear that necessary investment in defence R&D may crowd out valuable investment in the civil sector. Thus, while defence R&D has contributed to the advance of technology, Britain's resources of qualified scientists and engineers, and the skilled manpower supporting them, are not inexhaustible (Royaume-Uni 1987: 48).

En effet, pendant la guerre froide, approximativement la moitié des investissements gouvernementaux en R-D était réalisée par le MoD et ces derniers représentaient une part élevée de l'ensemble du budget de la défense, ce qui reflétait la volonté de l'État de maintenir des capacités diversifiées (Garian, Miro *et al.* 1994; Saviotti et Gummett 1994). La Grande-Bretagne était également le pays de l'Europe occidentale dont les dépenses dans cette catégorie exerçaient la ponction la plus significative dans le PIB (Buck et Hartley 1993).

Cette situation a mené plusieurs personnes à craindre un *crowding-out*⁸², c'est-à-dire la possibilité que les dépenses publiques en R-D militaire occupent une place trop importante et compromettent les initiatives civiles et privées en matière d'innovation, particulièrement celles pouvant être réalisées par les entreprises (Royaume-Uni 1985). L'équipe de Thatcher, qui souscrivait à cette hypothèse, a voulu rectifier le tir et faire contribuer la R-D en défense à l'exercice de réforme de la gestion administrative et de la rationalisation des dépenses publiques.

La première mesure mise en place a donc été une diminution des subsides alloués à la recherche militaire. Débutant en 1987, cette réduction a contribué au processus de décroissance globale des dépenses militaires du pays et elle a été présentée comme un moyen de stimuler la recherche privée en poussant les entreprises à investir davantage de leurs propres fonds dans la R-D, ce qui correspondait également à la volonté de leur transférer davantage de risques dans le cadre des programmes majeurs (Royaume-Uni 1999). Par ailleurs, pour faciliter la mise en place des compressions tout en continuant de se procurer des équipements diversifiés et sophistiqués, le gouvernement a annoncé son intention de prendre en considération les biens disponibles sur les tablettes ainsi que les possibilités offertes par la coopération internationale avant de se commettre sur un programme majeur (Royaume-Uni 1998d).

Le second instrument d'adaptation mis en œuvre a été un vaste processus de réforme des institutions soutenant les activités de R-D de défense du pays. Dès 1985, l'administration a procédé à une consolidation du réseau de DRE du ministère de la Défense en vue de rationaliser les activités en créant des établissements plus gros (Royaume-Uni 1985). Deux ans plus tard, elle regroupait les nouveaux DRE en une seule agence plus autonome devant opérer selon les règles commerciales conformes à sa philosophie de gestion. C'est ainsi que la *Defence Research Agency* (DRA) a vu le jour en 1991. Celle-ci amalgamait les activités des quatre centres les plus importants de recherche non nucléaire⁸³ soit ceux dédiés à

⁸² Voir entre autres (Buck, Hartley *et al.* 1993; Morales-Ramos 2002) pour une discussion de cette hypothèse.

⁸³ La même année, le gouvernement annonçait son intention d'octroyer la gestion des centres de recherche nucléaire, regroupés sous le nom d'Établissement d'armements atomiques (*Atomic Weapons*

l'aérospatiale, aux systèmes navals, à l'électronique et aux armements (Garian, Miro *et al.* 1994).

La mission de cette nouvelle entité distincte du MoD était d'abord et avant tout d'exécuter des travaux en R-D pour le compte de son client principal, le ministère de la Défense. Selon Garian, Miro *et al.* (1994) 90 % des projets étaient financés par ce dernier qui imposait toutefois la règle du « meilleur rapport coûts-bénéfices » comme pour tous ses achats. Ensuite, les scientifiques de la DRA devaient conseiller les responsables du ministère en matière d'acquisition et de technologies de défense (Royaume-Uni 1991). Enfin, le statut d'agence de l'organisation lui permettait de réaliser des mandats pour d'autres clients que le MoD, qu'ils soient institutionnels ou privés, tant que cela ne nuisait pas à sa mission première qui demeurait de desservir les besoins du ministère (Molas-Gallart 2001). Le SDE de 1991 annonçait également qu'une part croissante des fonds de recherche et de développement du ministère serait soumise à des appels d'offres pour lesquels la DRA allait devoir présenter de propositions concurrentielles (Royaume-Uni 1991). L'idée était de forcer l'agence à adopter un profil commercial dans le but de lui octroyer le plus rapidement possible le statut de *Trading-Fund*⁸⁴, ce qui s'est produit en 1993 (Royaume-Uni 1993).

En 1994, la *Defence Costs Study* faisait le bilan que la discipline imposée par la relation « client-fournisseur » résultant de la transformation des institutions chargées de la recherche et de développement en agence quasi commerciale était, dans l'ensemble, positif en ayant contribué à réduire les coûts sans mettre en péril les capacités scientifiques et techniques essentielles (Royaume-Uni 1994). Dans cette optique, l'étude a proposé de poursuivre le processus de refonte en adjoignant trois autres établissements majeurs à la DRA soit celui de test et d'évaluation, celui consacré à la recherche chimique et biologique ainsi que celui dédié à la recherche opérationnelle (Royaume-Uni 1995). L'agence est donc devenue la *Defence Evaluation and Research Agency* (DERA) en 1995 suite à cet élargissement de ses compétences et de ses mandats. La DERA gardera cette forme jusqu'en 2001.

Establishment ou AWE), à l'entreprise privée sous une forme similaire à celle des GOCOs américains (Royaume-Uni 1991 et 1993).

⁸⁴ En quelque sorte une société d'État.

Pendant cette première moitié de décennie post-guerre froide caractérisée par des contraintes budgétaires accrues dans la défense et par d'importants changements dans le fonctionnement de la R-D militaire et de l'acquisition, des préoccupations quant à la préservation des capacités technologiques essentielles pour la défense ont commencé à émerger (Garian, Miro *et al.* 1994, Royaume-Uni 1999). C'est pourquoi le livre blanc sur la science et la technologie, publié en 1993 - le premier à paraître depuis vingt ans au Royaume-Uni - recommandait avec insistance la nécessité d'une collaboration plus étroite entre l'industrie et les institutions de recherche pour la défense (la DERA), entre autres en vue de faciliter l'identification des technologies à double application développées par l'industrie pouvant être utiles à la défense (Royaume-Uni 1993b). Pour renforcer les partenariats, le gouvernement a annoncé la mise sur pied d'un exercice nommé *Technology Foresight* en 1994, dont la mission était d'identifier les technologies émergentes susceptibles d'alimenter des collaborations fructueuses entre les entreprises et les institutions publiques de recherche. Le rapport consacré à l'aérospatiale et la défense publié en 1995 se centrait sur l'identification des capacités nécessaires au maintien de la force militaire du pays face à la fluidité de la menace, une approche qui semble concorder avec l'adoption d'un mode de planification axé sur les capacités à peu près à la même période (Defence and Aerospace Panel 1995).

Les conservateurs de Thatcher et de Major ont modifié en profondeur le système de R-D pour la défense dont ils avaient hérité. Les choix en matière d'adaptation préconisés par ces deux administrations reflètent leurs préférences pour le libre marché et la concurrence et ce, jusque dans le domaine stratégique de l'innovation militaire. Cependant, comme pour l'acquisition, le résultat espéré des mesures de commercialisation de la recherche ne semble pas avoir été au rendez-vous. En effet, le rapport du comité de la défense de 1999 indique que les investissements privés ont eux aussi eu tendance à décroître pendant la décennie (Anonyme 1997b; Royaume-Uni 1999). Les inquiétudes sur la capacité des firmes à proposer les technologies et les systèmes nécessaires à la rencontre des besoins du MoD ont ainsi persisté jusqu'à l'élection des travaillistes menés par Tony Blair en 1997.

3.6.2 Les travaillistes : vers la privatisation de la R-D britannique

En termes budgétaires, les travaillistes ont essentiellement stabilisé le financement alloué à la R-D défense, cherchant à maintenir la proportion qu'il représentait dans le budget total du MoD (Royaume-Uni 1999). Ils ont également annoncé, via la SDR, leur intention de

constituer un partenariat public privé (PPP) pour la DERA (Royaume-Uni 1998d). Cette formule visant à prendre davantage appui sur le secteur privé constituait une composante importante de l'effort de modernisation de l'appareil d'État promu par les travaillistes (James, Cox *et al.* 2005). La proposition de PPP, soumise en 1999, prévoyait ainsi une privatisation presque complète des activités de l'agence de R-D avec l'instauration de mécanismes visant à protéger le caractère particulier de certaines activités ainsi que les intérêts du MoD (James, Cox *et al.* 2005). La projet a été très mal reçu par la plupart des parties prenantes au dossier, que ce soit le Parlement, les scientifiques, les syndicats et même l'administration américaine qui a indiqué au gouvernement travailliste qu'une telle opération tendrait à remettre en cause les programmes réalisés en collaboration compte tenu des risques accrus de fuites technologiques associés à la privatisation (Royaume-Uni 1999, James, Cox *et al.* 2005).

Les protestations et les critiques ont été assez nombreuses et sérieuses pour que le gouvernement retire sa proposition initiale et en soumette une seconde en 2000 (Hoyle 2000). Celui-ci projetait de séparer la DERA en deux entités. La première, nommée provisoirement la *Retained DERA*, devait conserver 25 % des activités de l'agence et rester sous contrôle public. La seconde, la *New DERA*, regroupait les 75 % d'activités restantes et devait être privatisée sous forme de PPP. Le gouvernement entendait cependant conserver une action privilégiée (*golden share*) dans le capital de la future entreprise en vue de limiter le contrôle étranger et celui exercé par un actionnaire individuel (Hoyle 2000). Ce projet, même s'il a lui aussi suscité une importante controverse, s'est concrétisé en 2001 avec la formation de Qinetiq – nouveau nom de la *New DERA* - en *Public Limited Company* (PLC). En 2002, l'administration a vendu une part de 33,8 % du capital de Qinetiq au groupe américain Carlyle (Lake 2001; Lake 2002).

La *Retained DERA*, quant à elle, est devenue le *Defence Science and Technology Laboratory* (DSTL) qui fonctionne sous un mode d'agence commerciale similaire à celui de la défunte DERA. Elle dispose désormais d'une force de travail de 3 500 personnes, ce qui représente une fraction des 22 000 personnes employées par l'État pour la R-D publique en 1993 (Buck et Hartley 1993; Langley 2005). Sa mission principale et centrale est de conseiller le gouvernement en matière d'achat et de technologie et de réaliser des projets dans certains

domaines sensibles. C'est également cette organisation qui est responsable des projets internationaux.

La controverse entourant la création puis la vente de Qinetiq n'a pas contribué à calmer les inquiétudes quant à l'érosion des capacités d'innovation technologique de la BID britannique. Pour répondre partiellement à ces préoccupations, le gouvernement a annoncé son intention de créer des « tours d'excellence » (*Towers of Excellence*) en défense. Ces tours, articulées sur six domaines où le MoD estimait disposer d'importantes capacités d'innovation⁸⁵, réunissent l'industrie et les scientifiques autour de projets visant à développer des sous-systèmes de classe mondiale susceptibles de mettre les firmes britanniques à l'avant-scène sur les marchés d'exportation (Cook 2002). Les technologies et les systèmes conçus devaient également permettre de stimuler la recherche en défense (Cook 2002). Le projet ne semble cependant pas avoir réussi à rassurer les tenants d'un réinvestissement plus soutenu en R-D pour la défense (Kincaid 2006).

3.6.3 L'enjeu de la diversification, du spin-off et de la double application : faciliter les transferts technologiques

L'enjeu des transferts technologiques des centres publics de recherche vers l'industrie semble avoir constitué une préoccupation importante des gouvernements depuis le début de la décroissance budgétaire. Dès 1985, l'administration mettait sur pied une compagnie, *Defence Technology Enterprises*, dont la mission était de diffuser ces technologies intéressantes pour les marchés commerciaux (Royaume-Uni 1985). Des résultats mitigés et des problèmes de fonctionnement ont cependant écourté la longévité de cette organisation qui a cessé ses activités en 1990 (Spinardi 1992; Spinardi 2000).

Trois ans plus tard, le bureau de la Science et de la technologie (*Office of Science and Technology*) est revenu à la charge avec le dossier des transferts technologiques de la défense vers l'industrie civile (*spin-off*). Le livre blanc de 1993 sur la S-T insistait en effet sur la nécessité que l'économie britannique dans son ensemble bénéficie davantage des investissements publics en R-D, y compris ceux réalisés pour la défense (Royaume-Uni 1993b). À partir de 1994, cela a mené à la création de Centres de technologies à double

⁸⁵ Les six domaines sont : radar, capteurs acoustiques, environnement synthétique, imagerie thermique, armes guidées et logiciel d'interface humain/machine.

application (*Dual-Use Technology Centres* ou DUTC) dont la mission était de réunir des scientifiques provenant des milieux académiques, de l'industrie et ceux travaillant pour le compte de la DERA autour de projets mutuellement bénéfiques (Molas-Gallart et Sinclair 1999). Six DUTC articulés sur des domaines de recherches assez larges (matériaux, technologie marine, etc.) ont ainsi été mis sur pied, mais aucune stratégie d'ensemble cohérente n'encadrait leurs activités, chaque centre opérant selon sa propre méthode (Molas Gallart et Sinclair 1999). Ces DUTC ont existé jusqu'à la transformation de la DERA en entreprise privée, date après laquelle il est difficile de savoir ce qu'il en est advenu.

Après l'élection générale de 1997, les travaillistes sont allés de l'avant avec l'une de leur promesse électorale, c'est-à-dire la création d'une Agence de diversification de la défense (*Defence Diversification Agency* ou DDA). Cet engagement datait de l'époque où le parti, alors dans l'opposition, critiquait l'attitude non interventionniste du gouvernement face aux difficultés rencontrées par l'industrie de défense en termes d'ajustement au nouveau contexte post-guerre froide (Gummett 2000; Lovering 1998). À cette époque, les travaillistes soutenaient un ordre du jour favorable à l'idée de reconvertir les activités de défense dans le but premier de sauvegarder l'emploi (Bellamy 1995). En regard de cet objectif, la DDA, initialement conçue pour opérer sous la gouverne du ministère du Commerce et de l'Industrie, aurait eu la vocation d'assister les efforts de reconversion et de diversification de la BID.

Après avoir pris le contrôle de l'exécutif, le *New Labour* de Tony Blair a cependant rapidement fait savoir qu'il avait changé d'avis en ce qui concernait la reconversion et la diversification. Les livres verts et blancs portant sur la création de l'agence de diversification de défense, parus en 1998 à quelques mois d'intervalles, affichaient en effet un important rajustement de tir par rapport à ce qui avait été défendu les années précédentes (Royaume-Uni 1998a; Royaume-Uni 1998b). Considérant que la phase de restructurations et des dividendes de la paix était, à toutes fins pratiques, terminée (Royaume-Uni 1998a), la DDA avait désormais pour mission principale de faciliter les transferts et la commercialisation des technologies développées par la DERA (*spin-off*) et de tenter d'en faire bénéficier l'économie en général (Royaume-Uni 1998b).

Selon Goudie (Goudie 2001), le fait d'avoir intégré la DDA dans le giron de la DERA limitait la portée de son soutien à la diversification dans l'industrie, d'autant plus que les textes menant à la création de l'agence n'étaient pas très précis sur la manière dont elle allait procéder pour s'acquitter de ses mandats. Il s'agissait-là d'une inquiétude légitime compte tenu des difficultés rencontrées précédemment par le MoD en termes de transferts technologiques et de valorisation de la R-D militaire publique dans les marchés commerciaux.

3.6.4 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Manifestement, la trajectoire post-guerre froide de la R-D britannique n'a pas répondu à une stratégie visant à intégrer les bases industrielles et technologiques via le développement et l'exploitation de technologies à double application telle que celle mise en œuvre aux États-Unis. La pièce maîtresse du mode de réorganisation privilégiée par les administrations du Royaume-Uni est en effet incarnée par le processus graduel ayant mené à la privatisation de la majeure partie des activités de R-D du pays. L'intérêt pour la diversification et les technologies à double application était subsumé aux impératifs de contrôle des coûts et de génération de revenus. Dans cette perspective, il s'est avéré essentiellement lié à la capacité de valoriser les brevets (Garian, Miro *et al.* 1994).

Cette approche a suscité d'importantes critiques. Des craintes quant à la pérennité des capacités technologiques militaires ont persisté pendant toute la période de décroissance. Selon Garian, Miro *et al.* (1994), les projets de recherche militaire seraient devenus de plus en plus *ad hoc*, car trop orientés par des considérations de court terme. Par ailleurs, pour plusieurs, des contradictions importantes apparaissaient entre les divers volets de la stratégie de développement de la science et de la technologie des gouvernements (James, Cox *et al.* 2005; Spinardi 2000). L'agence de R-D devait établir des partenariats durables autour de projets de transferts de technologies, ou via les IPT, mais elle devait également concurrencer l'entreprise privée pour obtenir les contrats d'un MoD dont les budgets fondaient, une situation qui n'était pas nécessairement propice à l'établissement d'une relation harmonieuse entre les industriels et les représentants de la DÉRATE/Qinetiq.

3.7 L'industrie : thérapie de choc à l'Anglaise ?

Suite à plus d'une décennie de rationalisations et de restructurations, l'industrie militaire britannique se considérait, à la fin des années 1990, comme étant la plus concurrentielle

d'Europe (Lovering 1999). Cette situation était généralement attribuée aux impacts des politiques d'acquisition mises en œuvre sous la bannière du *Best Value for Money* depuis le début des années 1980 ainsi qu'à l'approche officiellement non-interventionniste de l'administration quant aux effets de l'application de ces méthodes d'approvisionnement sur la BID. La volonté du gouvernement de laisser les « forces du marché » guider le processus de restructuration aurait forcé les firmes à s'adapter à un environnement d'affaires radicalement différent de ce qui avait existé auparavant et dans lequel leur survie n'était plus assurée par le soutien de l'État mais par leur capacité à répondre à ses exigences en termes de meilleur rapport coûts-bénéfices.

On peut diviser en deux grandes phases l'approche gouvernementale britannique en matière de relation avec l'industrie de défense pendant la période post-guerre froide. La première est incarnée par la période couverte par les administrations de Thatcher et de Major et est avant tout caractérisée par un refus des autorités d'intervenir dans le vaste processus de restructuration que ces administrations avaient en bonne partie provoqué. La seconde, beaucoup plus courte, est représentée par l'approche des travaillistes qui ont cherché à renouer les liens avec l'industrie sans toutefois sortir radicalement du cadre formulé par les gouvernements précédents.

3.7.1 1980 à 1997 : privatisation et « politique du spectateur »

Officiellement, l'administration de Thatcher a opté pour une attitude qui privilégiait la non-intervention de l'État dans l'économie. Cette approche découlait du credo néolibéral porté par l'équipe au pouvoir dans les années 1980, qui valorisait les vertus de la concurrence et du libre marché comme remèdes aux maux qui affectaient l'économie et l'État britanniques (Bishop 1995a). Sous le règne des conservateurs, la BID du Royaume-Uni était en effet dépeinte comme un groupe d'entreprises inefficaces profitant d'une relation complaisante avec les responsables administratifs et politiques (Lovering 1998). La cure privilégiée consistait donc à les soumettre à une logique de marché imposée par le principal et unique client – l'État – par le biais de sa politique d'acquisition. La concurrence systématique entre producteurs allait ainsi se charger de débarrasser l'industrie du bois mort, d'en contrôler les excès coûteux et allait également forcer les firmes qui composaient la BID à adopter des profils et des méthodes de gestion semblables à ceux des entreprises commerciales (Taylor 1998a).

Pour atteindre cet objectif, l'une des premières mesures mises en œuvre par les conservateurs dans la décennie 1980 a été de privatiser les entreprises sous contrôle de l'État. La privatisation allait faciliter, d'une part, l'important remaniement des politiques d'acquisition dont les principales lignes directrices se précisaient et d'autre part, le vaste processus de rationalisation de ces nouvelles entreprises (Bell 1994; Hooper 1995). Pour le gouvernement, elle constituait également un moyen de répondre aux importantes difficultés économiques rencontrées par le pays à la fin des années 1970. En effet, comme le mentionne Edmonds (1999) un emprunt fait au FMI en 1978-79 avait pour condition une réduction substantielle des dépenses publiques, ce qui a constitué un facteur important menant à la décision de céder les entreprises de défense (ainsi que d'autres avoirs publics non militaires) à des intérêts privés. La vente de ces compagnies devait par ailleurs rendre les firmes nationales plus compétitives et performantes, notamment sur les marchés d'exportation, en les forçant à opérer selon des paramètres en vigueur dans les marchés commerciaux (Bishop 1995a).

Plusieurs fleurons industriels militaires britanniques ont ainsi changé de statut dans les années 1980 (*British Aerospace, Royal Ordnance, Royal Dockyards, British Shipbuilders, British Aircraft Corporation, Rolls-Royce*, etc.) (Lovering 1989). Même si initialement, le gouvernement a souhaité garder un certain contrôle dans le capital des nouvelles entreprises par le biais d'actions privilégiées (Bell 1994), les années qui ont suivi le processus de privatisation ont vu les autorités se délester graduellement de ce levier qui avait pour objectif d'empêcher des intérêts étrangers de prendre le contrôle de ces firmes (Bell 1994; Elliott et Treanor 2000).

La fin de la guerre froide n'a pas fondamentalement modifié l'approche privilégiée par l'administration conservatrice toujours au pouvoir sous la gouverne de Major. La décroissance persistante des budgets militaires et la décision de ne pas modifier en profondeur les missions des forces armées ont plutôt renforcé les choix effectués près d'une décennie plus tôt, incitant les autorités à maintenir la règle du meilleur rapport coûts-bénéfices dans un contexte de contraction persistante du marché interne, de réduction des commandes et de rééchelonnement des livraisons (Latham 2003; Royaume-Uni 1991). Ainsi, malgré les difficultés que cette avenue avait fait émerger pour l'industrie, la ligne de conduite officielle demeurait la politique du spectateur (*Hands-Off Policy*) et aucune mesure de

soutien en vue de préserver certaines capacités ou d'endiguer les effets négatifs de ces restructurations sur l'emploi, n'a été envisagée entre 1990 et 1994, à l'exception des aides à l'exportation à laquelle nous consacrons une sous-section entière plus bas (Bishop 1995a). Dans ce contexte, il est intéressant de noter que malgré la position non interventionniste adoptée depuis les années 1980 par les gouvernements de Thatcher et de Major, ces derniers ont octroyé de manière *ad hoc* des contrats importants à des entreprises nationales même lorsque que des offres étrangères (principalement américaines) représentaient un meilleur rapport coûts-bénéfices, ce qui transgressait la règle de la concurrence (Cooper 1997; Dunne et Macdonald 2001). Pareille attitude tend à indiquer que certaines préoccupations en lien avec la survie de l'industrie ou de certaines capacités nationales demeuraient présentes malgré le discours (Lovering 1998, Cooper 1997).

3.7.2 Les travaillistes : tentative d'équilibrage entre les préoccupations industrielles et la recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices

Alors qu'ils étaient dans l'opposition, les travaillistes ont été parmi les principaux critiques de l'approche « passive » du gouvernement britannique face à l'industrie de défense. Ils déploraient notamment la relation tendue et conflictuelle entre les fournisseurs et les fonctionnaires en la présentant comme préjudiciable à la préservation des capacités matérielles nécessaires pour les besoins de la défense nationale (Clark 1997). Le manifeste du parti, paru en 1997 indiquait d'ailleurs que l'industrie militaire constituait un atout stratégique tant pour la défense que pour la base industrielle britannique en général, ce qui indiquait une attitude plus favorable à une éventuelle (ré)intégration des dimensions industrielles stratégiques dans les choix d'approvisionnement (Labour Party 1997).

Une fois élue, la jeune administration a officialisé, par la voie de sa *Strategic Defence Review*, sa volonté de renouer les liens avec l'industrie. Le texte soulignait en effet que certains aspects industriels de défense, tels que la capacité de l'industrie de reconstituer les stocks, de soutenir les opérations en cours ou de pouvoir participer à des projets en collaboration avec des entreprises étrangères, allaient désormais être pris en considération aux côtés de l'enjeu des coûts lors de l'évaluation d'un projet d'achat majeur (Royaume-Uni 1998d). La notion de meilleur rapport coûts-bénéfices était conservée, mais rajustée pour accorder plus de place à un volet « bénéfices » davantage compris en termes de conséquences directes et indirectes des politiques d'approvisionnement sur l'industrie.

Pour mettre en œuvre cette approche et reconstruire les ponts avec la BID, trois grands véhicules ont été mis en place. Le premier, dont nous avons amplement discuté dans la section 3.5 de ce chapitre, était incarné par l'introduction des équipes intégrées de projets dans le cadre de l'approvisionnement astucieux, une idée émanant d'ailleurs en partie des entreprises de défense consultées lors de la confection de la SDR (Royaume-Uni 1998d, Lovering 1998). Les IPT devaient d'abord permettre aux firmes militaires de mieux cibler les besoins futurs de l'État et de s'y préparer. Elles devaient ensuite aider les autorités politiques à mieux circonscrire les problématiques (émergence de nouvelles technologies, besoins particuliers en main d'œuvre, etc.) auxquelles les entreprises faisaient face (Moore et Antill 2001). L'idée générale était donc de rebâtir des partenariats de plus long terme avec l'industrie autour des grands projets d'équipements.

Le second outil était la création de l'agence de diversification de la défense (DDA) que nous avons également déjà présentée dans la section sur le R-D défense (3.6). Cette idée constituait un héritage direct du programme défendu par le parti travailliste alors qu'il agissait comme opposition à Westminster au début des années 1990 (Goudie 1997; Lovering 1995; Smith et Smith 1992). Alors qu'elle n'existait que sous forme de concept, l'organisation devait dépendre du ministère du Commerce et de l'Industrie et sa mission devait être d'appuyer logistiquement et financièrement des projets de diversification et de reconversion. Cependant, au lendemain de leur élection, le nouveau gouvernement a modifié ses projets, justifiant cette décision par le fait que le processus de restructuration était pratiquement achevé et que l'enjeu n'était plus la reconversion, mais plutôt les transferts de technologies.

Some comments suggested that a DDA should provide real material assistance to the defence industry in the process of adjustment to a declining market. However, the Government believes that what is required is not the provision of fund for defence conversion to other activities but the harnessing and where necessary supplementing of existing enabling mechanism to make the wealth of defence technology and expertise more widely available for commercial exploitation (Royaume-Uni 1998b: [2])

Le principal motif évoqué pour la création de l'agence était donc de s'assurer que la BID britannique continue de disposer des capacités nécessaires pour rencontrer les besoins actuels et futurs de la défense nationale que l'on anticipait plus axés sur les technologies à double application (positionnement, réseau, communications, logiciel, etc.) tout en faisant bénéficier le plus possible le reste de l'économie de la R-D militaire (Royaume-Uni 1998b).

Le troisième instrument élaboré dans l'objectif de soutenir l'industrie de défense britannique a été le soutien aux exportations. Ce dernier n'avait pas grand-chose de nouveau : il avait constitué le vecteur principal de l'aide gouvernementale fournie par les administrations conservatrices entre 1980 et 1997. Il a, en conséquence, joué un rôle majeur dans l'adaptation des firmes de défense et c'est pourquoi nous lui consacrons une section entière au point 3.7.3 du présent chapitre.

Ces outils semblaient essentiellement orientés pour être utiles aux intégrateurs de systèmes et aux grands maîtres d'œuvre britanniques en leur donnant un meilleur accès aux programmes majeurs via les IPT et en continuant de soutenir leur compétitivité (technologie et accès aux marchés extérieurs). Ils devaient cependant s'harmoniser à une politique d'approvisionnement nationale qui continuait de prioriser la concurrence, y compris celle provenant de firmes non britanniques, ce qui indiquait que les préoccupations industrielles nationales allaient certes être considérées, mais pas à n'importe quel prix. Dans cette optique, des frictions étaient susceptibles d'émerger de la démarche préconisée par les travaillistes, particulièrement dans un cas de figure où une entreprise étrangère remportait la gestion d'un programme britannique stratégique au détriment d'une firme nationale. La politique a d'ailleurs suscité quelques critiques provenant de l'industrie, notamment de *BaE Systems* qui estimait que l'administration n'allait pas assez loin dans le sens d'un véritable soutien à l'industrie nationale (Gow 2004; Masson 2006). C'est en partie en réponse à ces remarques que le gouvernement a publié en 2002 un document intitulé *Defence Industrial Policy* (Royaume-Uni 2002).

Les principales nouveautés introduites par la « politique industrielle de défense » ont essentiellement été l'identification d'un petit nombre de capacités stratégiques directement liées à la sécurité nationale devant être conservées par la BID britannique⁸⁶ (Royaume-Uni 2002; Taylor 2003) et, dans la même veine, la formulation d'une définition quelque peu inédite de ce qui constituait l'industrie militaire nationale :

⁸⁶ Technologies nucléaires, de défense contre des attaques biologiques, chimiques, radiologiques et nucléaires et certaines capacités liées au contre-terrorisme.

The UK defence industry should therefore be defined in terms of where the technology is created, where the skills and the intellectual property reside, where jobs are created and sustained, and where the investment is made (Royaume-Uni 2002: 9).

Cette approche visait à rendre compte du caractère « mondialisé » de l'industrie de défense au début de la décennie 2000 et tendait à minimiser l'importance du parentage d'une firme militaire. Par exemple, l'administration a annoncé que plafond de 49,5 % de participation étrangère dans le capital de BAe et de Rolls-Royce allait être retiré des statuts de ces deux entreprises (Royaume-Uni 2002). Selon le secrétaire d'État à la Défense Geoff Hoon, l'enjeu n'était plus la propriété des firmes, mais bien l'endroit où le travail était exécuté et les technologies créées, un argument soutenu par l'industrie depuis quelques années (Mulholland et Lake 2002). Par ailleurs, la *Defence Industrial Policy* insistait davantage sur les impacts des choix d'approvisionnement sur des aspects indirects de l'activité de défense, notamment sur l'emploi, mais réaffirmait, du même souffle, la centralité de la concurrence et du contrôle des coûts dans le processus d'achat.

La *Defence Industrial Policy* de 2002 tend selon nous à illustrer certains paradoxes inhérents de l'approche des travaillistes face à l'industrie de défense dans le cadre de leur tentative de rééquilibrage de la notion de meilleur rapport coûts-bénéfices. Comme le souligne Schofield (Schofield 2006), les partenariats de long terme avec l'industrie et le choix de fournisseurs sur la base de la préservation de certaines capacités ou d'emplois n'étaient pas perçus comme pouvant éventuellement entrer en conflit avec les exigences de concurrence et de recherche d'épargnes systématiquement présentées comme étant au cœur de la politique d'acquisition britannique, ni comme un facteur de concentration industrielle accrue pouvant éventuellement nuire à l'objectif de contrôle des coûts. Appréhendée sous cet angle, la politique industrielle donnait effectivement une impression d'incohérence. Cependant, l'assouplissement de la notion de meilleur rapport coûts-bénéfices par l'intégration de préoccupations industrielles donnait concrètement au gouvernement plus de latitude dans l'octroi des contrats pour les programmes majeurs, en multipliant les critères pouvant justifier le choix d'une entreprise plutôt qu'une autre. Rappelons que l'intervention industrielle sélective observable sous les gouvernements de Thatcher et de Major a révélé des préoccupations en lien avec le maintien de capacités ou d'entreprises stratégiques malgré les

discours de cette administration, mais elle se faisait de manière moins ouverte et transparente que sous les travaillistes.

3.7.3 L'aide à l'exportation

Malgré la rhétorique de laissez-faire qui est étroitement associée à la réorganisation de leur appareil industriel militaire, les firmes britanniques ont bénéficié d'un important soutien de l'État en matière d'exportation. Cette politique d'appui aux ventes extérieures d'armement a grandement contribué à faire de l'industrie de défense du Royaume-Uni une des plus performantes sur les marchés internationaux. Le SDE de 1996 rapportait en effet que la BID britannique avait remporté 20 % du marché mondial de l'armement pour cette année, ce qui est considérable (Pythian 1997; Royaume-Uni 1996a) et plutôt exagéré selon le SIPRI (Karp 1988). Selon les organisations faisant la compilation de ce type de données, le pays aurait occupé les second, troisième ou quatrième rangs d'exportateurs d'armement⁸⁷ pendant plusieurs années consécutives dans les années 1980 et 1990 (Anthony, Allebeck *et al.* 1992; Anthony, Wezeman *et al.* 1996; Hagelin, Wezeman *et al.* 2000; Karp 1988).

Pendant la période post-guerre froide, les exportations militaires étaient essentiellement envisagées par le gouvernement du Royaume-Uni comme un moyen de compenser les pertes encourues par la contraction du marché interne et comme une façon de préserver certaines capacités technologiques de défense ainsi que l'emploi (Cooper 1997). Elles étaient ainsi globalement présentées comme positives pour la défense et pour l'économie britannique dans son ensemble. Il est intéressant de noter à cet égard que l'organisme chargé d'examiner les demandes de licences pour l'exportation de biens à usage militaire ou à double application est le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry* ou DTI) et non celui des Affaires étrangères (*Foreign Office*) comme c'est le cas dans les autres États examinés dans cette thèse. Ceci tend à indiquer l'existence d'une hiérarchisation des enjeux liés aux transferts d'armes qui favorise les considérations économiques par rapport à celles émanant de la politique étrangère ou de sécurité (Pythian 1997).

⁸⁷ Selon les annuaires du SIPRI pour la période post-guerre froide, le Royaume-Uni se serait plutôt classé troisième ou quatrième exportateur d'armement sur le plan mondial, (voir Karp 1988, Anthony, Allebeck *et al.* 1992 et 1996 ; Hagelin, Wezeman *et al.* 2000). Pour l'US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), le Royaume-Uni occupait effectivement le second rang (États-Unis 1996f).

Précisions sur le régime de contrôle des exportations militaires britanniques

Le dispositif légal encadrant les exportations militaires britanniques avant 2002, date où une nouvelle législation a été adoptée, remontait à 1939. Échafaudé à la veille du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, l'*Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939* octroyait à l'exécutif des « pouvoirs d'urgence » spécifiques dont la capacité de formuler des décrets quant à l'importation/ l'exportation d'armements sans avoir à consulter le Parlement (Butler 1996; Oakes et Youngs 2001). La législation de 1939 comprenait également des dispositions indiquant qu'elle devait échoir une fois la crise terminée. Ce ne fut cependant pas le cas. Elle est restée sous sa forme initiale jusqu'en 1990, année où l'administration l'a amendé pour retirer la sous-section concernant son caractère temporaire et formellement pérenniser les pouvoirs qu'elle allouait à l'exécutif en matière d'exportation d'armements (Oakes et Young 2001). Il faut dire qu'une telle législation donnait beaucoup de latitude à un gouvernement qui avait fait des ventes d'équipements militaires britanniques à l'étranger une importante composante de son programme de défense.

Ce sont donc les travaillistes qui sont allés de l'avant avec une nouvelle loi, l'*Export Control Act*, adoptée en 2002 (Curtis, Close *et al.* 2007). Celle-ci introduisait plusieurs dispositions originales telles que des contrôles sur les courtiers en armement basés au Royaume-Uni ou à l'étranger (s'ils détenaient un passeport britannique) et sur les transferts de technologies pouvant être réalisés numériquement (internet, télécopieurs) ainsi que l'interdiction d'exporter des biens pouvant être utilisés pour la torture (Curtis, Close *et al.* 2007; Leblanc et Matelly 2004). Cette nouvelle législation tendait également à mettre davantage l'accent sur les aspects de contrôle des technologies plutôt que sur celui des biens en tant que tels, ce qui reflète l'évolution des préoccupations en lien avec la prolifération des ADM (Leblanc et Matelly 2004).

Les réglementations appliquées dans le cadre de la législation britannique en matière de contrôle des armements reposent sur une liste de pays, régulièrement mises à jour, où les exportations d'armes sont prohibées et sur une autre précisant les biens militaires et à double application contrôlés. Pour pouvoir exporter, les entreprises doivent soumettre des demandes de licences au ministère du Commerce et de l'Industrie, qui les examine au cas par cas et qui doit également consulter le FCO et le MoD lors de la prise de décision.

Les conservateurs et les exportations : monter au front pour l'Angleterre

Thatcher est arrivé à la barre du pays avec un ordre du jour agressif en matière de soutien aux exportations de défense du Royaume-Uni (Pythian 1997). Sous sa gouverne, la baisse affichée depuis plusieurs années par les ventes militaires à l'étranger a été carrément inversée et le pays a, dans les années 1980, devancé la France et l'URSS dans le classement des plus importants exportateurs d'équipements de défense à l'échelle internationale (États-Unis 1996f). La persistance des contraintes budgétaires et une balance commerciale déficitaire semblent pour beaucoup avoir motivé cette attitude très proactive du gouvernement envers les transferts de biens militaires (Hooper 1995; Macdonald 1995). Selon Pythian (1997), cette politique très favorable aux exportations militaires correspondait également à la vision très thatchérienne du rétablissement du statut et du rayonnement du Royaume-Uni dans le monde alors que pour Walker et Gummet (1989), elle aurait constitué un moyen de mieux faire accepter l'ouverture du marché national à la concurrence étrangère. Peu importe les motivations, des efforts significatifs ont ainsi été déployés pour faire la promotion des armements britanniques et des ressources appréciables ont été mises à la disposition des firmes pour faciliter leurs incursions dans les marchés extérieurs.

Deux grands outils institutionnels ont été exploités pour soutenir l'effort en vue de stimuler les exportations militaires nationales. D'abord, l'Organisation des services d'exportation de défense (*Defence Export Services Organisation ou DESO*)⁸⁸, rattachée au MoD dont la mission consistait à faire la promotion des équipements britanniques à l'étranger, à assister les firmes lorsqu'elles faisaient des demandes de financement pour leurs activités d'exportation ainsi qu'à leur fournir de l'information sur les occasions d'affaires qui se présentaient (Royaume-Uni 1985 à 1991, 1992a, 1993, 1994a, 1995, 1996a). D'une certaine manière, la DESO agissait comme une agence de marketing gouvernementale travaillant pour le compte de l'industrie de défense britannique sur les marchés internationaux (Macdonald 1995).

⁸⁸ La DESO était anciennement connue sous le nom de *Defence Sales Organisation*, instituée en 1966. Son nom a été changé en 1985 pour mieux refléter sa mission exclusivement centrée sur les exportations.

Les ressources allouées à la DESO ont substantiellement augmenté pendant la période post-guerre froide, ce qui reflète l'importance qu'a pris l'organisation à cette époque. En 1993, elle comptait autour de 250 employés et disposait de 9 « filiales » internationales dénombant 15 travailleurs (Royaume-Uni 1993a). En 2003, l'organisation employait plus de 600 personnes au Royaume-Uni et avait un réseau de 15 guichets dispersés sur le globe, dont 2 bureaux de projets qui représentaient un total de 93 emplois⁸⁹ (Royaume-Uni 2004).

Tableau 3.1 Bureaux internationaux de la *Defence Export Services Organisation* (DESO) et date de leur création

Pays	Date de création
Arabie saoudite	1987
Australie	1989
Brunei	1995
Chili	2003
Corée du Sud	1988
Émirats arabes unis	1999
Grèce	2000
Inde	1984
Indonésie*	n/a
Japon	2003
Koweït	1988
Malaisie	1986
Oman	2003
Qatar	1988
Singapour	2001
Turquie	1988

*Nous n'avons pas pu trouver la date d'implantation ni celle de fermeture du bureau de Djakarta.

Source : Royaume-Uni 1993a; 1997; 1998c; 2004.

En 2007, le gouvernement a annoncé son intention de démanteler la DESO, au grand déplaisir de l'industrie qui a publiquement exprimé son mécontentement face à cette décision (Royaume-Uni 2007). En 2008, la mission de promotion des exportations militaires a été transférée à un nouveau bureau, la *Defence and Security organisation* (DSO) mis sous la

⁸⁹ La moitié de ces emplois étaient liés au bureau de projet en Arabie saoudite dans le cadre des ententes El-Yamamah 1 et 2.

responsabilité de l'organisme *UK Trade and Industry*. (UKTI) (Royaume-Uni 2008). L'UKTI est une agence gérée conjointement par le FCO et le *Department of Trade and Industry* ce qui signifiait globalement que la responsabilité des efforts de « marketing » et d'évaluation des marchés extérieurs pour la défense n'incombait plus au MoD.

Le second instrument mis à profit a été le Plan de garantie des crédits à l'exportation (*Export Credit Guarantee Scheme* ou ECGS), qui permettait de financer les incursions des firmes britanniques dans les marchés externes. Sans avoir une mission purement défense, ce programme de financement placé sous la responsabilité du ministère du Commerce et de l'Industrie⁹⁰ a été largement utilisé afin de soutenir les ventes militaires à l'étranger. Hislop (1997) rapporte en effet que des quatre milliards de livres sterling dégagées par l'organisme en 1993-1994, près de la moitié (48 %) aurait été utilisée pour des ventes d'équipements militaires. La valeur des prêts et des garanties fournies par l'*Export Credit Guarantee Scheme* a effectivement triplée entre 1990 et 1994 (Macdonald 1995), ce qui, comme pour la DESO reflète essentiellement l'importance accrue des exportations d'armes dans le paysage militaire et commercial britannique à cette époque.

La combinaison de l'ECGS et de la DESO est généralement considérée comme un des facteurs déterminants du succès affiché par les firmes britanniques quant à l'exportation militaire (Kaldor 1997, Serfati 1996) et reflète l'importance de ce type d'activités pour l'administration conservatrice. L'engagement de la première ministre Thatcher, qui s'est investie personnellement à quelques occasions dans le but d'assurer la signature d'ententes majeures pour les fournisseurs britanniques, souligne également l'importance que cet enjeu revêtait pour son administration (Pythian 1997; 2005). Mentionnons d'ailleurs que la majeure partie des ventes de la seconde moitié des années 1980 est attribuable à des marchés substantiels négociés de gouvernement à gouvernement, dont le plus important a été avec l'Arabie saoudite et aurait avant tout bénéficié à l'entreprise BAe Systems (Fialka 1988). Cependant, comme le mentionne *The Economist* (Anonyme 1999), aucune donnée fiable n'existe concernant la valeur totale de cet arrangement.

⁹⁰ Pour être plus précise, l'ECGS dépendait d'un bureau *Export Credit Guarantee Department* qui relevait du ministère du Commerce et de l'Industrie.

Fidèle à l'attitude évoquée dans le cadre des autres rubriques examinées dans ce chapitre, le gouvernement de Major ne s'est pas écarté de la ligne de conduite érigée par sa prédécesseure, continuant d'appuyer tout aussi énergiquement les efforts d'exportation de matériel militaire via la DESO, l'ECGS et par une implication personnelle notamment au Moyen-Orient (Pythian 1997). Pour le gouvernement *tory* post-guerre froide, cet effort à l'exportation répondait également au changement d'environnement géostratégique, où l'importante décroissance du marché militaire qui s'amorçait aux États-Unis semblait annoncer une recrudescence de la concurrence exercée par les firmes américaines dans les rares marchés internationaux en croissance, à savoir le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-est, des destinations où les Britanniques avaient beaucoup d'intérêts et ne souhaitaient pas se faire damer le pion (Huxley et Willett 1999).

Pendant la période conservatrice, certaines considérations éthiques (droits humains, usage des biens contre les populations locales via la répression ou la torture, etc.) liées aux ventes d'armes à l'étranger, qui devaient en principe être prises en compte lors des attributions de licences conformément aux régimes internationaux de contrôle auxquels le Royaume-Uni adhérerait⁹¹ (Royaume-Uni 1994a, 1995), paraissent avoir été reléguées au second plan des préoccupations de l'administration quand venait le temps de négocier une entente significative. Même si les gouvernements de Thatcher et de Major ont défendu leurs choix de destination des équipements britanniques sur la base du maintien d'un équilibre entre les orientations de la politique étrangère et les impératifs économiques et industriels ainsi que sur la base du droit à l'autodéfense garanti par la Charte des Nations-unies (Royaume-Uni 1985 à 1991, 1992a, 1993, 1994a, 1995, 1996a), il semble tout de même que les enjeux économiques ont largement dominé les motivations à exporter (Gilby 1999).

Or, il est aujourd'hui connu que la période 1980-1997 a donné lieu à des transactions douteuses dont plusieurs, lorsqu'elles ont été rendues publiques, ont suscité de vives réactions dans la population. Le plus significatif de ces scandales sur le plan politique est celui de la vente illégale d'armes à l'Irak par l'entreprise Matrix-Churchill pendant la guerre contre

⁹¹ Ceux mentionnés dans le SDE de 1995 étaient le critère commun sur lequel les partenaires européens s'étaient entendus, les Principes concernant les transferts d'armes de l'OSCE et ceux du Conseil de sécurité des Nations-Unies.

l'Iran (Barker 1997). Malgré son déroulement chaotique, le procès des dirigeants de la firme a révélé que de nombreux membres hauts placés de l'administration étaient parfaitement au fait de la situation et que certains auraient même soutenu les activités de Matrix-Churchill, ce qui contrevenait aux réglementations nationales de cette époque (Pythian 1997). La situation a été jugée assez grave pour que l'on mette sur pied une importante Commission d'enquête en 1992, connue sous le nom de *Scott Inquiry*.

Le volumineux rapport déposé quatre ans après le début de l'enquête n'a pas seulement fait la lumière sur cet épisode peu reluisant, mais a aussi mené à la formulation de nombreuses recommandations quant à une nécessaire réforme de la loi de 1939 et des procédures encadrant les exportations militaires britanniques. Or, ce sont les travaillistes qui se sont emparés de ces conclusions pour les intégrer dans leur Manifeste pré-électoral de 1997, promettant de ne pas vendre d'armes à des régimes répressifs et de rendre le processus d'octroi de licence plus transparent (Labour Party 1997).

Les travaillistes : le retour de l'éthique ?

Après avoir remporté l'élection, le nouveau gouvernement travailliste a œuvré dans le sens de ses engagements en matière de contrôle d'armements. Il a annoncé, par la voix de son secrétaire aux Affaires étrangères Cook, sa volonté d'empêcher le transfert d'armements britanniques à des États susceptibles de les utiliser contre leur population nationale ou en soutien à une agression envers un autre pays (Wheeler et Dunne 1998), un élément d'une « politique étrangère aux dimensions éthiques » soutenue par l'administration (Cook 1997; England 2001). Les dirigeants sont allés de l'avant avec la promotion et la mise sur pied en 1998 d'un Code de conduite européen en matière de d'exportations stratégiques alors que le Royaume-Uni occupait la présidence de l'UE. Ils ont amorcé le vaste processus de refonte de la législation menant à l'adoption de l'ECA en 2002. Ils ont également cherché à donner plus de transparence aux transferts d'armes par le biais de la publication de rapports annuels sur les contrôles stratégiques d'exportations (Royaume-Uni 1997; Royaume-Uni 1998c). Dans l'ensemble, les efforts en vue de réformer le dispositif entourant les ventes internationales d'armes de la Grande-Bretagne semblent significatifs compte tenu de ce qu'elles représentaient dans de chiffre d'affaires de certaines firmes nationales.

Cependant, le soutien continu de l'administration envers les exportations d'armes britanniques dans sa politique industrielle de défense a limité, selon plusieurs observateurs, la portée anticipée (et espérée) des mesures « plus éthiques » mises en place (Abrams 1998; Anonyme 2001). Par ailleurs, la décision de ne pas révoquer les licences d'exportations pour des pièces de rechange d'équipements britanniques achetés par l'Indonésie dans les années 1970 tendait à indiquer que le critère éthique était flexible au regard des considérations économiques (Wheeler et Dunne 1998), ce qui a considérablement déçu les groupes pacifistes qui attendaient beaucoup de la nouvelle approche défendue par le *Foreign Office* (Gilby 2001). Le Code de conduite européen n'a pas non plus été accompagné de dispositions qui le rendaient légalement contraignant (England 2001), ce qui, concrètement, laissait aux États la responsabilité de gérer leurs exportations d'armements en se bornant à offrir des lignes directrices.

La bonne performance des firmes britanniques sur les marchés internationaux de défense est généralement attribuée à la politique de concurrence pratiquée à l'interne, qui les aurait poussées à devenir plus compétitives et donc à soumettre des offres plus attrayantes dans un environnement d'affaires où la concurrence est particulièrement féroce. Selon nous, les moyens très significatifs dégagés pour faciliter et appuyer les exportations des grands groupes britanniques, y compris l'implication personnelle des trois premiers ministres de la période étudiée, comptent pour beaucoup dans ce bilan et ont activement participé au vaste exercice de remodelage de la BID britannique amorcé par les privatisations des années 1980.

3.7.4 La réponse de l'industrie

Le processus de restructurations industrielles post-guerre froide britannique et européen est extrêmement complexe. L'image du « bol de spaghettis » utilisé par Vlachos-Dengler (Vlachos-Dengler 2002) pour caractériser le vaste chassé-croisé de coopérations entre firmes, de ventes et de rachats de filiales, d'établissements de coentreprises ou d'autres formes d'arrangements entre groupes actifs dans le marché de la défense nous semble assez éloquent et tend à souligner le fait que les restructurations britanniques sont indissociables de celles ayant eu lieu à l'échelle de l'Europe occidentale. Cependant, un exposé détaillé de ces transactions alourdirait inutilement le texte et c'est pourquoi nous nous limitons, pour cette section, à un examen plus général de la réponse apportée par les entreprises aux mutations de leur environnement d'affaires traditionnel.

On peut globalement identifier deux grandes phases aux restructurations industrielles britanniques. La première est caractérisée par une importante rationalisation et un processus de fusions-acquisitions dans la foulée des privatisations des grands groupes publics et de l'application de la politique de concurrence. La seconde phase est incarnée par le début du processus de transatlantisation/européanisation de ces grands joueurs qui se sont autonomisés par rapport aux pouvoirs publics en multipliant les partenariats stratégiques et en acquérant des filiales dans d'autres pays pour accéder à de nouveaux marchés.

1985 à 1997 : rationalisations, partenariats et fusions/acquisitions intereuropéennes

En l'absence de soutien gouvernemental dans les années 1980, les choix d'adaptation des firmes composant la base industrielle militaire ont été pour beaucoup conditionnés par des facteurs économiques soit le rétrécissement du marché intérieur et la concurrence accrue introduite par les réformes Levene (Wulf et Sköns 1994). Les privatisations des années 1980 ont ainsi donné la latitude nécessaire aux nouveaux conseils d'administration pour dégraisser leurs structures en vue de faire adopter aux divers groupes des profils plus commerciaux (Hislop 2000; James 2000a), ce qui signifie concrètement que d'importantes vagues de licenciements ont eu lieu pendant cette période (Hislop 2000). Les données sur l'emploi compilées par le MoD indiquent que 70 000 postes directement et indirectement liés aux dépenses militaires du MOD auraient disparu entre 1985 et 1990 (Royaume-Uni 2002b).

Sur le plan national, on observe un important processus de concentration qui a fait émerger quelques grandes entreprises occupant une position de monopole dans un ou plusieurs secteurs de production sophistiqués liés à la défense (Steinberg 1992). Cette situation est le fruit de stratégies corporatives d'intégration horizontale similaires à ce qui s'est fait dans plusieurs grands groupes américains et qui se concrétisaient dans un premier temps, par l'achat de firmes opérant dans des champs complémentaires et dans un second temps par la vente des activités considérées secondaires, dont les divisions civiles (Sköns et Gill 1996). Cependant, mentionnons que même si cette approche paraît avoir occupé une place importante dans l'ajustement industriel militaire britannique, comme en témoigne la croissance de la dépendance de plusieurs groupes du pays au marché de la défense (Sköns et Cooper 1997), le portrait de l'adaptation n'est pas uniforme et certaines firmes ont fait des choix différents (Hislop 1997).

Cette première phase d'adaptation est également caractérisée par une multiplication des coopérations à l'échelle européenne, au premier chef avec des firmes françaises et allemandes (Brzoska et Ohlson 1986). Pour les entrepreneurs britanniques, ces coopérations étaient vues comme une façon de consolider leurs acquis dans leurs secteurs de production et d'accéder aux programmes majeurs qui se raréfiaient à l'échelle européenne tout en partageant les risques et les coûts (Wulf et Skons 1994). Ces collaborations pouvaient prendre diverses formes. D'abord, l'établissement de consortiums multinationaux articulés autour d'un programme (par exemple pour l'*Eurofighter* ou le *Future Large Aircraft*). Ensuite, la création de coentreprises⁹² (*Joint Ventures*) afin de mettre en commun les capacités dans un secteur donné et enfin, une tendance qui prendra son véritable essor plus tard dans la décennie, des fusions et acquisitions transnationales⁹³ (Anthony, Claesson *et al.* 1993).

Pendant cette première période au Royaume-Uni, trois grands groupes de défense – des « champions nationaux » - en sont venus à dominer le paysage industriel militaire britannique soit British Aerospace, GEC et Rolls-Royce. Ils étaient soutenus par un bassin plus significatif de fabricants de sous-systèmes majeurs et leur emprise sur les marchés de l'aérospatiale et de l'électronique de défense du Royaume-Uni était significative (Hooper 1995). Or, malgré la rhétorique de concurrence portée par les autorités publiques, les trois firmes auraient profité d'une certaine préférence nationale en remportant des grands programmes dans la majeure partie des concours et en bénéficiant d'un important soutien à l'exportation (Lovering 1998).

1997-2001: Transatlantisation/européanisation: jouer sur tous les plans

La seconde phase a été caractérisée par la poursuite du processus de consolidation à l'échelle nationale et européenne, principalement motivée par des inquiétudes croissantes quant aux conséquences du processus de remodelage industriel militaire américain qui avait fait naître des géants susceptibles d'accroître la concurrence sur les marchés d'exportations lucratifs dont plusieurs firmes britanniques dépendaient (Royaume-Uni 1998d; Sköns et Cooper

⁹² Quelques exemples sont BAe SEMA créé en 1991 dans le secteur naval avec BAe et le groupe SEMA; Star, une coentreprise entre Short et Thomson CSF; MBD regroupant les entreprises Matra et BAe Dynamics et MMs, Matra Marconi Sonar.

⁹³ Acquisition d'Endevco, une filiale de Lockheed Martin, par Meggit Aerospace en 1992.

1997). De plus en plus de pressions ont ainsi été exercées par les entreprises et par les autorités publiques en vue de faciliter l'établissement d'un marché européen de la défense qui permettrait de soutenir une BID aux dimensions continentales en réponse à la nouvelle puissance des firmes américaines (Brzoska 2003). La *Letter of Intent* (LoI) signée par les responsables politiques des États ayant les plus importants joueurs européens dans la défense⁹⁴ répondait partiellement à ces revendications en cherchant à établir un cadre de coopération permettant de faciliter les restructurations et les collaborations européennes (Brzoska 2003; Neal et Taylor 2001).

Dans cet environnement, les consolidations industrielles britanniques se sont poursuivies et la plus significative des transactions effectuées pendant cette seconde période a été le rachat des activités militaires de GEC par British Aerospace, qui a donné naissance à un géant de l'industrie européenne, *BAe Systems* (Bélangier et Hébert 2001). À l'échelle européenne, on observe également une multiplication des collaborations dans la foulée des efforts d'harmonisation entrepris dans le cadre de la LoI (Sköns et Weidacher 2002). Cependant, à cette époque, la dimension transatlantique a également pris de l'importance pour les firmes britanniques. Quelques grands groupes du pays ont en effet acquis des firmes américaines pour prendre pied dans ce marché en pleine croissance, une stratégie facilitée par la relation privilégiée entretenue entre Londres et Washington (Sköns et Weidacher 2002). GEC a ainsi acheté Tracor en 1998 et BAe Systems s'est adjointe deux filiales de Lockheed Martin en 2000. Cette approche double, Europe – transatlantique, a justement été celle privilégiée par BAe Systems qui a renforcé ses assises aux États-Unis et est conséquemment devenue un des plus importants fournisseurs du Pentagone. En 2000, la firme estimait réaliser plus de 45 % de son chiffre d'affaires par le biais des ventes réalisées par ses filiales internationales (Sköns et Weidacher 2002).

Le processus de réorganisations industrielles britanniques paraît être le résultat d'un mélange un peu curieux de laissez-faire économique, de protectionnisme rampant et de soutien à l'internationalisation. L'adaptation des grands joueurs de défense britannique semble avoir répondu à ces pressions. Ils se sont autonomisés par rapport l'État et plusieurs d'entre eux ont

⁹⁴ Royaume-Uni, France, Allemagne, Suède, Italie et Espagne.

augmenté de plusieurs crans leur dépendance aux ventes militaires, ce qui les a également rendu plus vulnérables aux fluctuations associés à ce marché.

3.7.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Officiellement, la politique des gouvernements britanniques envers les réorganisations industrielles était la non-intervention. Il s'agissait de laisser les entreprises se restructurer en fonction de leurs priorités. Une bonne partie de celles-ci a opté pour des stratégies de rationalisation et de consolidation de leurs activités dans le champ de la défense, ce qui a mené à d'importantes vagues de mises à pied et à un vaste mouvement de restructuration d'abord à l'échelle du pays, puis à l'échelle européenne. Une dimension transatlantique s'est ajoutée avec l'importante percée réalisée par *BaE Systems* dans le marché américain à la fin de la décennie 1990. Or, malgré la rhétorique officielle, les administrations en poste lors de la longue période de restructuration industrielle de défense britannique sont tout de même intervenues de manière sélective et parfois peu transparente pour favoriser certaines entreprises ou pour conserver des capacités jugées stratégiques (Cooper 1997). Le soutien significatif apporté à l'exportation tend à soutenir l'idée que les gouvernements ont cherché à appuyer la BID.

Ce choix non interventionniste associé aux réformes de l'acquisition a eu des conséquences importantes sur l'industrie. Il a d'abord favorisé l'apparition de monopoles sur le plan sectoriel et il a contribué à accroître la part de marché de certains joueurs stratégiques. Ensuite, la volonté de transférer une plus grande part des risques liés aux programmes majeurs à l'entreprise privée, qui est palpable dans les politiques d'approvisionnement et de R-D, a assez largement favorisé les maîtres d'œuvre qui étaient les seuls à avoir les capacités requises pour leur faire face financièrement. Dans cette optique, au lieu d'encourager la concurrence, les politiques d'acquisition auraient plutôt favorisé les gros joueurs qui en sont venus à dominer le panorama industriel militaire du Royaume-Uni. Enfin, le *hands-off* à l'échelle nationale combiné aux efforts à l'exportation et à une forme d'internationalisation a contribué à autonomiser les entreprises par rapport à leur client principal, la défense britannique, à tel point que certains des joueurs déclarent désormais réaliser une part plus importante de leur chiffre d'affaires hors du pays.

3.8 L'accompagnement : l'immobilisme du gouvernement

En dépit d'une tentative de reconversion qui a fait l'objet d'une attention soutenue sur le plan international dans les années 1970⁹⁵ (Cassidy 1992; Wainwright et Elliott 1982) et malgré l'existence d'une discussion riche et très articulée sur le sujet dans les communautés civile et scientifique britanniques (Schofield et Quigley 1994; Smith et Smith 1992; Willett 1990), la politique non interventionniste du gouvernement s'est aussi appliquée à l'enjeu de l'accompagnement des firmes, des régions et des sites affectés par les compressions budgétaires en défense. À la fin de la guerre froide, face aux revendications portées par divers groupes promouvant la reconversion (*Arms Conversion Project*, *Campaign Against the Arms Trade*, par exemple) la réponse de l'administration a été de ne rien faire. Comme l'indiquait assez clairement le SDE, pour le MoD, c'était à l'entreprise d'établir et de mettre en œuvre sa stratégie d'adaptation et l'État n'avait pas à intervenir dans le processus de restructuration.

The impact of smaller orders and shorter production runs will vary between companies, depending on their success in competing for Ministry of Defence orders and in overseas sales and non-defence business – few companies are wholly defence oriented. Some may choose to reduce the proportion of their defence business by diversifying into the civil market. But that will be a matter of commercial judgement for the companies concerned: it is not for the Government to seek to influence such decisions (Royaume-Uni 1991: 63).

L'aide apportée par le gouvernement central a donc été limitée à des initiatives ciblées telles que l'organisation, par le ministère du Commerce et de l'Industrie, de séminaires portant sur la diversification ainsi que la publication d'un prospectus sur le sujet (Bishop 1995).

Une fois élu, l'enjeu de la reconversion n'a plus semblé être une préoccupation aussi centrale pour le parti travailliste qui avait défendu un projet de cette nature alors qu'il était dans l'opposition (Goudie 1997). Mentionnant qu'une industrie de défense solide constituait un bien national stratégique (Royaume-Uni 1998d), le ministre de la Défense confiait aux journalistes ne pas avoir pour mandat de reconvertir les activités des usines pour des fins civiles, mais plutôt d'inciter les firmes à se diversifier pour préserver la base industrielle et éviter une nouvelle phase de contraction (Anonyme 1998).

⁹⁵ Il s'agit ici de l'expérience de Lucas Aerospace, dont les travailleurs avaient élaboré un projet de reconversion qui a suscité énormément d'intérêt, mais qui n'a pas été accepté par les dirigeants de la firme.

Malgré cette absence de volonté gouvernementale et un sentiment assez répandu que la diversification et la reconversion ont eu peu de prises sur le processus de restructuration industrielle britannique (Gummett 1996; Lovering 1995; Schofield et Quigley 1994), il semble tout de même y avoir eu des projets de reconversion et de diversification au Royaume-Uni, entre autres à l'échelon régional et à celui de l'entreprise (Goudie 1997; Hislop 1997; Woodhouse, Schofield *et al.* 1988). Les expériences régionales ont principalement été promues et soutenues par les communautés locales et les syndicats, ainsi que par les programmes européens tels que Konver, qui attribuaient du financement aux zones touchées par la décroissance des budgets ainsi que par la fermeture des bases militaires (Langhurst [1994]). Pour certains des comités régionaux de reconversion qui étaient formés, des représentants du gouvernement central provenant, par exemple, d'organismes de développement rural ou du ministère du Commerce et de l'industrie, étaient appelés à participer, complexifiant d'autant les structures de soutien (local / régional / national / européen) aux divers projets de reconversion (Langhurst [1994]). Elles sortent cependant du cadre de cette thèse car elles n'étaient pas le fruit d'initiatives entreprises par l'administration à la tête de l'État.

3.8.1 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La reconversion et la diversification ne semblent pas avoir capté l'intérêt du gouvernement britannique. Dans ce pays qui comptait probablement parmi les plus fervents promoteurs de cette idée (Wainwright, Lovering, Kaldor, etc.), l'administration ne s'est jamais commise sur des projets de cette nature ou sur un quelconque financement en ce sens. Le credo néolibéral porté par les conservateurs semble avoir été la raison principale de cette attitude non interventionniste alors que les gouvernements réitéraient le caractère stratégique de la BID pour le soutien à la défense du pays.

3.9 Éléments de conclusion

Le moteur de l'expérience d'adaptation post-guerre froide britannique semble avoir été incarné par la dialectique entre la volonté de maintenir un rôle et une présence significative à l'échelle internationale dans la sphère sécuritaire et d'importantes contraintes budgétaires qui rendaient problématiques l'opérationnalisation de ces politiques. Cela a conditionné l'introduction d'une panoplie de mesures qui visaient à donner au gouvernement la marge de

manœuvre et les leviers jugés nécessaires pour l'atteinte des objectifs de la politique de défense. En contrepartie, ces politiques exigeaient des compromis sur le plan de l'autonomie stratégique (partenariat renforcé avec les États-Unis) ainsi que sur celui de l'autonomie industrielle militaire (perte de capacités). Une impression d'incohérence tend ainsi à se dégager de cet examen de l'expérience britannique. Cette situation et le sentiment de déclin qui lui est associé par certains auteurs tend parfois à occulter le fait que le Royaume-Uni constitue encore aujourd'hui une puissance majeure à l'échelle internationale, un important producteur et exportateur d'armement et un membre du club sélect des États disposant de capacités de production militaires diversifiées, y compris dans le domaine nucléaire.

CHAPITRE IV

LE CANADA

Le tracé de l'adaptation post-guerre froide de la défense canadienne est intéressant à plusieurs titres. Inconfortablement situés entre l'ubiquité de l'influence américaine, une situation budgétaire contraignante et une opinion publique peu intéressée par les questions de défense et de sécurité (Bland cité dans Fortmann et Cloutier 1991) les efforts d'ajustement au nouvel environnement post-guerre froide illustrent bien les grandes tendances de l'adaptation d'un État ayant peu de prises sur son environnement extérieur, souhaitant tout de même jouer un rôle sur la scène internationale tout en se démarquant de la conduite des affaires extérieures de son influent allié américain.

4.1 La politique de défense canadienne : entre internationalisme, continentalisme... Et pragmatisme ?

Contrairement à son puissant voisin états-unien, aucune loi n'oblige le gouvernement canadien à produire à intervalles réguliers un document officiel énonçant ses priorités en matière de défense et de sécurité nationales. C'est peut-être ce qui explique la rareté de tels textes dans l'histoire récente du pays. En effet, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et celle de la guerre froide, on dénombre seulement trois livres blancs formels (1964, 1971, 1987), marquant chacun un changement politique par rapport aux orientations précédentes. La période post-guerre froide n'a pas échappé à cette « frilosité » sur le plan de la formulation de politiques d'État en matière de sécurité nationale, pour preuve la parution d'un seul énoncé officiel en 1994 et ce, malgré les nombreux bouleversements du paysage sécuritaire mondial.

L'étude du Livre blanc (LB) sur la défense de 1994 en lui-même ne permet pas d'esquisser le portrait d'une évolution au sens propre. Il est donc nécessaire de le mettre en perspective avec son prédécesseur, soit le Livre blanc sur la défense de 1987, pour ensuite étoffer la présentation avec d'autres textes de la décennie 1990-2000 tel que Horizon 2020 qui, sans

représenter de véritables énoncés de politique de défense, demeurent néanmoins révélateurs des orientations privilégiées par les autorités au moment de leur publication.

4.1.1 *Le Livre blanc de 1987 : le Canada et la guerre froide*

Le Livre blanc de 1987 est paru sous la gouverne des conservateurs de Brian Mulroney. Il répondait au contexte bien spécifique de la seconde moitié des années 1980, que plusieurs ont qualifié de « seconde guerre froide » (Fischer 1997). En effet, à cette époque où Reagan à la barre des États-Unis jurait de combattre le communisme - cet « empire du mal » - partout où il surgirait⁹⁶, l'atmosphère entre les protagonistes du conflit opposant l'Est et l'Ouest s'était nettement rafraîchie. Dans ce contexte, il était donc difficile d'anticiper la fin de la rivalité entre Moscou et Washington à peine trois années plus tard.

L'énoncé de politique de défense de 1987 intitulé *Défis et engagements* souscrivait à la version pessimiste, voire pugnace, de la scène géopolitique soutenue par les États-Unis de cette époque. Affirmant que le gouvernement libéral précédent avait négligé les enjeux traditionnels de défense et de sécurité internationales en privilégiant une lecture trop optimiste des rapports entre les deux grands pendant les années 1970 (Canada 1987a; Middlemiss et Sokolsky 1989), l'administration conservatrice avait décidé de remettre les pendules à l'heure de la bipolarité et avait annoncé son intention d'engager le Canada dans une voie que certains analystes ont jugé plus militariste, ou expansionniste, que celle suivie par le passé (Michaud [non daté]).

Les événements de la fin des années soixante-dix et des années quatre-vingt ont démontré que les espérances premières fondées sur la détente étaient exagérées. Les faits n'ont pas justifié la croyance optimiste qui avait cours au début des années soixante-dix et selon laquelle les problèmes liés aux relations Est-Ouest seraient réglés par la négociation [...]. La force militaire, ou la menace d'un recours à celle-ci, a été beaucoup trop souvent l'instrument de prédilection pour réaliser les desseins politiques (Canada 1987a: 3)

On estimait donc nécessaire de remettre le pays en phase avec le contexte géostratégique mondial et l'on souhaitait rassurer le partenaire principal, les États-Unis, sur la capacité du Canada de faire face à la menace soviétique provenant de l'Arctique, ainsi que sur sa volonté

⁹⁶ La « doctrine Reagan » préconisait que les États-Unis soutiennent une réponse armée aux insurrections appuyées par Moscou dans les États du tiers monde (Mathiak 2000).

de remplir globalement ses obligations au sein des structures collectives dont il fait alors partie (Bland 1997; Middlemiss et Sokolsky 1989; Tasseron 2003). Pour y parvenir, on prévoyait des investissements substantiels au plan des équipements (nouvelle flotte de chars d'assaut, modernisation de la ligne de radars du nord, achat de sous-marins à propulsion nucléaire, etc.) (Canada 1987a).

Pour les auteurs du Livre blanc de 1987, la sécurité du Canada devait prendre ses appuis sur trois piliers principaux présentés en ordre décroissant de priorités soit a) la sécurité collective et la défense; b) le contrôle des armements et le désarmement et c) le règlement pacifique des différends internationaux (Canada 1987a). Le premier aspect mettait de l'avant, dans un premier temps, l'importance d'un soutien plus ferme du Canada à la dissuasion stratégique et donc, aux États-Unis via le *North American Aerospace Defence Command* (NORAD). Dans un second temps, il plaidait pour le renforcement de la défense classique en soutien à l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN). Enfin, dans un troisième temps, il exprimait l'obligation pour le pays d'utiliser les Forces canadiennes (FC) ainsi que d'autres instances civiles pour exercer sa souveraineté sur l'ensemble du territoire, notamment sur l'Arctique et le litigieux passage du Nord-Ouest (Elliot-Meisel 1999).

Le second pilier faisait référence aux efforts de contrôle des armements stratégiques et conventionnels mis en œuvre pendant les années 1970 et 1980, dont la Convention sur la réduction des forces classiques en Europe, qui allait devenir le traité CFE en 1992 (Hatto 2002). Les autorités estimaient que ces efforts devaient se poursuivre, mais qu'ils devaient avant tout se concentrer sur les armements susceptibles de briser l'équilibre entre les deux grands. Le troisième pilier, quant à lui, renvoyait à la contribution canadienne au maintien de la paix, présenté comme une composante traditionnelle de la politique de défense du pays, qu'on entendait maintenir à la fois dans l'intérêt national et mondial. Cette section du LB se révélait cependant quelque peu expéditive, ne précisant que le fait que le Canada ferait preuve de discernement dans le choix des missions auxquelles il participerait à l'avenir (Ripsman 2000).

Ces trois contreforts de la sécurité du Canada étaient systématiquement rapportés au contexte de bipolarité, et dans cette optique, ils étaient fermement ancrés dans le postulat d'un monde anarchique stabilisé par l'équilibre des forces en présence (Neufeld 2001). On craignait en

fait une possible attaque nucléaire soviétique contre l'Amérique du Nord, la « menace directe la plus grave qui plane sur le Canada » (Canada 1987a), et dans cette optique, le document de 1987 priorisait les aspects militaires de la sécurité, reléguant à un rôle plus complémentaire le multilatéralisme et le maintien de la paix, que plusieurs considèrent être les grands principes gouvernant la sécurité canadienne (Létourneau et Fortmann 1990).

Il semble également que les efforts déployés par l'administration conservatrice cherchaient à rétablir la relation avec l'allié américain, montrant ainsi une volonté de se distancer du nationalisme de Trudeau et de la négligence - apparente ou réelle - dont il aurait fait preuve à l'égard des Forces canadiennes et des enjeux de sécurité continentaux dans leur ensemble (Bland 1998-1999; Sokolsky 1989). D'ailleurs, le LB de 1987 a été publié alors que les deux pays étaient en négociations pour la finalisation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et Mulroney souhaitait sans doute apaiser certaines craintes relatives à l'engagement canadien envers le continentalisme (Cooper 1995). Or, à peine deux ans après sa parution, le document fut rendu complètement obsolète par les événements de Berlin et en conséquence, ses principales directives n'ont jamais été mises en œuvre.

4.1.2 La déclaration de 1992 : trop peu trop tard ?

Dès 1988, le LB s'est rapidement révélé une source d'embarras pour l'équipe de Mulroney en pleine campagne électorale. Se voyant confier un second mandat, les conservateurs ont jugé pertinent de revenir sur plusieurs des orientations préconisées l'année précédente. En 1989, des coupures importantes dans les somptueuses dépenses d'équipement prévues ont été annoncées, dont l'annulation du projet d'achat des sous-marins à propulsion nucléaire, et le report de plusieurs programmes dont celui des chars d'assaut (Young 1991). On a également décidé de retirer pratiquement l'ensemble des troupes stationnées en Europe en 1991-1992 (Anonyme 1993a; Phillips 1993). Cependant, après avoir participé à la coalition visant à forcer les troupes de Saddam Hussein à se retirer du Koweït en 1991, après avoir été témoin de la désintégration de l'Union soviétique, le gouvernement était conscient qu'il devait faire plus que sabrer dans les budgets, et qu'il devait prendre acte des bouleversements profonds de la scène internationale (Calder et Furtado 1991). Ce qui fut fait en 1989 avec la mise en œuvre d'une vaste révision de la politique de défense canadienne débouchant sur la publication, en 1992, d'un document sobrement intitulé *La politique de défense du Canada*.

Ce document révélait que désormais, les objectifs de la politique de défense nationale devaient être, dans un premier temps, de prévenir l'emploi de la force contre le Canada ou contre ses intérêts, et, dans un second temps, de répondre aux nouveaux enjeux de sécurité post-guerre froide par le biais de la sécurité et de la défense collective, du contrôle des armements, du désarmement ainsi que du règlement pacifique des différends (Canada 1992c). Aucune menace n'était clairement identifiée : on souhaitait plutôt que la population du Canada soit consciente des risques et des dangers qui pesaient sur « l'ensemble des nations, sur nos alliés et nos partenaires commerciaux » (Canada 1992c).

À peu de choses près, les tâches allouées au ministère de la Défense nationale demeuraient les mêmes que celles présentées en 1987. Cependant, face à un environnement extérieur jugé hautement incertain, on manifestait le désir de rééquilibrer les priorités, en octroyant un rôle plus important aux aspects de coopération internationale, de gestion des conflits et de contrôle des armements.

Les changements spectaculaires intervenus depuis 1989 sur la scène internationale n'ont fait que renforcer le Canada dans son désir de contribuer à donner un second souffle aux institutions internationales existantes et à susciter, au besoin, la création de nouveaux organismes spécialisés, dans l'intérêt de la coopération et de la stabilité dans le monde. Le présent énoncé de politique de défense décrit ce que le Canada est prêt à faire au plan militaire, dans cette optique, ainsi que la façon dont les Forces canadiennes continueront de défendre et de garantir notre sécurité et notre bien-être (Canada 1992c:43).

Moins d'un an plus tard, les projets des conservateurs ont été une fois de plus contrecarrés par la perte des élections de 1993 au profit du parti libéral mené par Jean Chrétien. Les libéraux avaient durement critiqué le gouvernement de Mulroney quant aux orientations qu'il privilégiait en matière de défense et de sécurité alors qu'ils formaient l'opposition à Ottawa, particulièrement lors de l'épisode de la guerre du Golfe persique (Blaxland 2003). Ils disposaient désormais de toute la marge de manœuvre désirée pour mettre sur pied une nouvelle politique de défense mieux adaptée, selon eux, aux réalités post-guerre froide.

4.1.3 Le livre blanc sur la défense de 1994 : le cœur de l'adaptation canadienne post-guerre froide

Il existe un certain consensus chez les analystes de la politique de défense canadienne sur l'idée que le Livre blanc sur la défense du Canada de 1994 constitue une étape charnière de l'adaptation du pays à l'environnement post-guerre froide. Le document proposait une

nouvelle vision du rôle des Forces canadiennes dans un monde en plein changement. Il a été rédigé suite à une vaste consultation menée par un Comité parlementaire spécial chargé de tâter le pouls de la société civile, et dont il s'est inspiré des conclusions et des recommandations (Sokolsky 1995). On semble également d'accord pour affirmer que le LB de 1994 a été rédigé dans une conjoncture interne dont on ne peut pas faire abstraction pour bien en comprendre les principales orientations (Blaxland 2003; Gervais et Roussel 1998; Sokolsky 1995). Il s'agissait en effet d'une période de vaste redéploiement des grandes priorités nationales, la lutte au déficit et le rétablissement de la santé des finances publiques devenant les points de focalisation de toute l'action gouvernementale (Moens 1999; Tasseron 2003). D'ailleurs, le texte publié en 1994 consacrait un chapitre complet à la situation financière du Canada et mentionnait, avant même d'élaborer sur les principales orientations de la défense, que « [d]ans un contexte de restrictions budgétaires, le gouvernement se doit de poursuivre l'effort de compression de toutes ses dépenses, y compris celles de la défense » (Canada 1994e : [24]).

De plus, un débat entre plusieurs groupes influents avait pris forme et questionnait la pertinence de maintenir des forces militaires traditionnelles dans le contexte post-guerre froide (Gervais et Roussel 1998; Legault 1999; Stairs 1995). Plusieurs estimaient que l'armée devait être radicalement transformée pour tenir compte des nouvelles réalités (Conseil Canada 21 1994), tandis que d'autres jugeaient imprudent, voire irresponsable, de modifier le format et la vocation de l'établissement militaire canadien pour l'éloigner de ses fonctions westphaliennes de défense du territoire et de la souveraineté de l'État face à l'incertitude et aux multiples engagements liant le pays à ses alliés (Conference of Defence Associations 1999). Ces tiraillements intérieurs ont aussi marqué le processus de formulation du LB de 1994, qui, à la lecture, se révèle un curieux mélange d'éléments nouveaux et de contenus plus classiques.

Le document de 1994 spécifiait clairement que toute « menace militaire directe » à l'endroit du continent nord-américain était, pour le moment, complètement dissipée, et que le rôle des Forces armées canadiennes devait être transformé pour en tenir compte (Canada 1994e). Outre de « nouveaux sujets de préoccupations » comme les « États faillites », l'immigration incontrôlée ou les guerres civiles, le sentiment général était que le Canada était à l'abri d'un

danger imminent à sa sécurité. Cela ne signifiait nullement un abandon des objectifs traditionnels de la défense, tels que la protection de la souveraineté canadienne et la participation du pays à l'OTAN et au NORAD, mais justifiait plutôt la mise en œuvre de ce qu'on a nommé des « forces polyvalentes, aptes au combat » (David et Roussel 1996). Pour le gouvernement, ce concept signifiait la constitution d'une armée flexible, non spécialisée, capable de faire face à un large éventail d'interventions susceptibles de surgir d'un environnement international jugé volatile. On estimait, à l'instar des Américains à la même époque, que les opérations à venir se feraient au sein de coalitions multilatérales, onusiennes ou non, et que les Forces devaient faire preuve d'une capacité d'adaptation cruciale pour être en mesure de se battre « aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs » (Canada 1994e). Ceci étant dit, l'idée de forces polyvalentes permettait aussi des réductions importantes dans l'ensemble des postes de la défense (Moens 2003) plutôt que d'avoir à faire des choix difficiles.

En période de restrictions budgétaires, le maintien de forces polyvalentes était présenté comme un choix pragmatique et logique, conservant au gouvernement un maximum d'options militaires qui permettait d'accommoder son cadre budgétaire (Canada 1994e). Les responsabilités assignées aux Forces armées canadiennes (FC) ont donc été revues en fonction de ce nouveau principe organisateur et étaient, dans l'ordre : a) la protection du Canada; b) la coopération canado-américaine et c) la contribution à la sécurité internationale.

La première partie concernant la protection du Canada attirait l'attention par l'introduction d'un certain nombre d'éléments originaux, préfigurant le virage novateur de la politique de sécurité du pays contenu dans le Livre blanc sur la politique étrangère de 1995 (Canada 1995g). En effet, même si les dimensions traditionnelles de défense du territoire canadien et de sa souveraineté occupaient toujours la tête de liste des priorités, on considérait par exemple que la sécurité du Canada devait également passer par la surveillance de l'environnement, un élément plutôt inusité dans une politique de défense (Canada 1994e). Certains phénomènes transnationaux tels que l'immigration illégale, ou le trafic de stupéfiants, sont aussi nommés, indiquant une certaine volonté de la part des autorités d'élargir la définition de la menace (Haglund 1998).

Le second chapitre s'attarde sur l'incontournable relation avec les États-Unis en matière de sécurité. De l'avis des rédacteurs, non seulement ce partenariat aurait très bien servi les intérêts du Canada, en lui permettant d'avoir accès, d'une part, aux substantielles ressources américaines en matière de renseignement et, d'autre part, au vaste marché de la défense des États-Unis, il assurait également de manière efficace la sécurité continentale. Le LB de 1994 reconduisait donc l'engagement canadien envers les nombreux comités, programmes, commissions, etc., composant la relation bilatérale avec les États-Unis en matière de défense, soulignant par ailleurs que ces lieux de consultation et de négociations permettaient de maintenir l'influence du pays dans les enjeux de sécurité à l'échelle du continent (Canada 1994e; Roussel 2002). Ainsi pour le gouvernement, l'entente NORAD, qui devait être renégociée en 1996, demeurerait pertinente dans un contexte post-guerre froide et le Canada entendait y renouveler son appui (Coulon 1996). On recommandait toutefois de restreindre les activités de surveillance dans le Grand Nord dans la mesure où la conjoncture post-guerre froide avait sensiblement diminué les risques d'une attaque balistique via l'Arctique. Cette réduction du niveau d'alerte permettrait d'ailleurs de réaliser des économies substantielles en termes de frais de fonctionnement et d'entretien, tout en ne remettant pas en cause la capacité opérationnelle des installations si un événement venait justifier leur remise en activité (Canada 1994e).

La troisième partie du Livre blanc concernait la contribution de l'État à la sécurité internationale. On y déclarait, d'entrée de jeu, que les « Canadiens sont, par nature, internationalistes; ils ne sont pas isolationnistes » (Canada 1994e: 28) et que dans cette perspective, le gouvernement devait s'efforcer de répondre à leurs attentes avec une politique qui corresponde à ces valeurs. C'est pourquoi l'administration de Jean Chrétien réitérait l'adhésion du pays dans un premier temps, à l'Organisation des Nations unies (ONU) et dans un second temps, à une OTAN réformée.

Selon l'administration libérale, seule l'ONU disposait de la légitimité et du cadre éthique indispensable à la conduite d'opérations de paix (maintien, renforcement, imposition, consolidation, déploiements préventifs, etc.) plus nombreuses, complexes et délicates que par le passé. Le Canada entendait donc favoriser une réforme des capacités d'intervention de l'ONU vers une force davantage « multidimensionnelle » capable de rencontrer la variété des

conflits qu'elle serait appelée à gérer et aussi mettre à la disposition de l'organisation davantage de troupes en réserve (Canada 1994e). Ceci étant dit, cette réorientation de la façon canadienne d'aborder les enjeux d'opérations de paix onusiennes permettait également de maintenir une participation du pays à ce type de missions multilatérales dans un contexte budgétaire contraignant (Legault 1999).

Malgré l'affirmation d'un attachement durable à la relation transatlantique, le ton du LB de 1994 peut paraître ambigu face à l'institution incarnant ce lien, soit l'OTAN (Hatto 2002). D'une part, on affirmait que, désormais, la sécurité du « vieux continent » devenait d'abord et avant tout la responsabilité des pays le formant et que des réformes à la mission traditionnelle de l'organisation étaient nécessaires. Soit, on reconnaissait la valeur des efforts d'adaptation entrepris suite à l'adoption du « nouveau concept stratégique » de 1991⁹⁷, mais on avançait, de manière plus indirecte, que ces mutations n'étaient pas suffisantes et que des ajustements additionnels s'imposaient, reprenant presque intégralement une recommandation du Conseil Canada 21 (Haglund 1998). Certes, le rôle fondamental de l'Alliance consistait à assurer la défense collective de ses membres. Mais l'OTAN pouvait toutefois contribuer davantage à la sécurité collective et coopérative qu'elle ne le faisait et le gouvernement s'attacherait à trouver un équilibre approprié entre la mission traditionnelle de l'Alliance et ses nouveaux rôles (Canada 1994e).

Dans cette optique, le gouvernement entendait maintenir une participation énergique aux activités visant à stabiliser et éventuellement à inclure dans le giron de l'Alliance les anciens États du bloc de l'Est ainsi que certains des nouveaux pays indépendants issus de la désintégration de l'Union soviétique (Simpson 2000-2001). On envisageait également exercer des pressions pour que l'OTAN réduise ses coûts et rationalise son budget, un douloureux processus que les États membres avaient, disait-on, déjà amorcé. Les autorités canadiennes se

⁹⁷ Le « nouveau concept stratégique » issu du Sommet de Rome (1991) réaffirmait l'attachement des États membres à l'OTAN, jugée essentielle pour la sécurité de la zone euro-atlantique, permettant ainsi la survie de cette organisation dont la mission première était devenue complètement caduque avec la disparition de l'Union soviétique. On a cependant voulu rajuster les responsabilités de l'Alliance pour la mettre en phase avec le nouveau contexte géopolitique en les axant sur une plus grande flexibilité des forces, sur le maintien de la stabilité en Europe ainsi que sur la coopération militaire et de sécurité avec les États de l'ex-bloc de l'Est (Organisation du traité de l'Atlantique nord 1991a).

disaient également prêtes à mettre à la disposition de l'institution les forces d'intervention disponibles pour l'ensemble des missions multilatérales si le besoin s'en faisait sentir.

Il va sans dire que le Livre blanc sur la défense du Canada de 1994 n'a pas fait que des heureux (Bland 1998-1999). Pour certains, les contraintes financières auraient tellement pesé sur sa formulation que c'était comme si le document avait été dicté par un ministère des Finances (Bland 1997) dont les priorités étaient désormais en concurrence avec celles du MDN. D'autres ont applaudi le caractère novateur du LB de 1994, surtout lorsqu'on le met en lien avec l'énoncé de politique étrangère et l'introduction de la notion de sécurité humaine qui a suivi de très peu sa parution (McRae 2001). Peu d'auteurs toutefois, ont souligné la part importante du document consacrée à la relation bilatérale avec l'allié américain, ainsi que l'importance de la reconnaissance formelle de la pertinence post-guerre froide de l'Alliance atlantique, et ce, malgré les pressions financières et politiques exercées pour que le Canada se retire de l'institution transatlantique (Haglund 2004). Toujours est-il que cet énoncé que certains ont qualifié de « vague et englobant tout » (Moens 2003) allait gouverner - en principe - l'ensemble de la préparation, de la gestion et de la planification des FC jusqu'en 2005.

4.1.4 La politique étrangère de 1995 et son impact sur l'univers de la défense

Quatre mois après la parution du LB de 1994, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) publiait à son tour un énoncé de politique étrangère qui allait susciter beaucoup de discussion. Fruit de la réflexion et des orientations du ministre de l'époque, Lloyd Axworthy (Jockel et Sokolsky 2000-2001), *Le Canada dans le monde* (Canada 1995h) prenait une direction qui s'écarterait des préoccupations traditionnelles et qui adoptait la notion de « sécurité humaine » comme ligne directrice de la politique du MAECI pour la décennie post-guerre froide.

De sérieux problèmes à long terme résultent de questions d'ordre mondial concernant l'environnement, la population, la santé et le développement [...]. Tous ces problèmes appellent un élargissement de la politique de sécurité; celle-ci devra désormais être à la fois moins axée sur la gestion des relations entre États et plus sensible à l'importante contribution des individus et de la société à la sécurité collective.

Pour relever les défis que présente cette conception élargie de la sécurité, nous devons [...] promouvoir la démocratie, le bon gouvernement, les droits de la personne, la règle de droit, et l'instauration de la prospérité par le développement durable. La politique étrangère du Canada continuera de viser ces objectifs (Canada 1995h : [28]).

Dans cette optique, la dimension militaire de la sécurité devait céder une partie de la place privilégiée qu'elle occupait au profit, notamment, des aspects économiques de l'activité internationale de l'État (Axworthy 1997; Canada 1995h). En ce sens, la politique de 1995 rejoignait certaines des orientations favorisées par le président Clinton au même moment, à savoir que la sécurité serait désormais garantie tant, sinon plus, par des outils économiques que classiques (Blaxland 2003), mais elle allait beaucoup plus loin dans la voie d'une nouvelle approche du domaine. En effet, l'influence canadienne dans les enjeux mondiaux ou régionaux de sécurité ne devait plus uniquement s'exercer par le biais de la participation et de la contribution du pays aux institutions et aux alliances militaires telles que l'OTAN. Le leadership du Canada s'incarnerait désormais dans l'usage d'une « puissance discrète »⁹⁸ (*soft power*), c'est-à-dire par la persuasion et la proposition de normes collectivement acceptées et respectées pour le règlement des problèmes (Bland 1998-1999; McRae 2001a). Cette « nouvelle » façon d'aborder les enjeux appelait à une coopération élargie d'États partageant les mêmes principes et valeurs (Axworthy 1997), mais aussi à l'introduction de nouveaux acteurs, tels que la société civile et les organisations non-gouvernementales, dans la formulation des solutions aux problèmes de sécurité (Stairs 1999).

La politique étrangère de 1995 engageait plus fermement le Canada dans la voie d'une conception élargie de la sécurité situant l'humain et non l'État au centre des préoccupations de sécurité (Brunnee et Toope 2004; Viau 1999). Selon le ministre, cette définition originale répondait au besoin d'affirmer une identité canadienne propre sur la scène internationale, une façon de se différencier des États-Unis et de conserver une certaine influence sur l'échiquier mondial. Parlant de l'engagement internationaliste initié par Pearson à la fin des années 1950, Axworthy affirme que :

But this internationalist vocation also provided Canadians with something enormously valuable: it contributed to a uniquely Canadian identity and a sense of Canada's place in the world (Axworthy 1997 p.[3]).

Or, si cette vision correspondait partiellement à certains des axes présentés dans la politique de 1994, notamment sur le plan de l'identification de nouveaux risques et de la nécessité de

⁹⁸ Le terme est de Rob McRae et nous semble exprimer adéquatement le concept de *soft power* tel que défini par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy lors de son passage remarqué au MAECI.

rester actif dans les opérations de paix, le LB de la défense demeurait beaucoup plus ancré dans une compréhension classique du concept de sécurité (Gervais et Roussel 1998), ce qui créait une impression de manque de synchronisation entre les deux ministères. De plus, selon Bland (1998-1999), la relation entre le militaire et la « puissance discrète » n'aurait jamais été clairement définie, contribuant à un sentiment général de confusion quant au rôle des FC dans le cadre de la sécurité humaine. D'ailleurs, selon Dewitt (Dewitt 2004), le personnel du MDN n'aurait pas souscrit de bon gré à l'idée de sécurité humaine, *a fortiori* à celle de puissance discrète. Celles-ci auraient eu tendance, d'une part, à diluer l'importance de l'institution militaire par rapport à d'autres instruments de politique étrangère dans la résolution des conflits internationaux (Bland 1998-1999) et d'autre part, à rendre la notion d'intérêt national trop diffuse et donc, les interventions militaires extérieures, y compris celles réalisées dans des cadres multilatéraux, difficiles à comprendre et à justifier (Jockel et Sokolsky 2000-2001).

La notion de sécurité humaine a suscité un débat plutôt houleux parmi la communauté scientifique canadienne intéressée par ces enjeux. Certains ont jugé que cette position internationaliste très morale était fondée sur une lecture complètement erronée de l'environnement géopolitique post-guerre froide et qu'en fin de compte, elle se révélait davantage un appel à « l'intervention divine » qu'une véritable politique gouvernementale (Ross 1996-1997). Pour d'autres, malgré les difficultés rencontrées, les fondements conceptuels de la sécurité humaine étaient valides et devaient continuer d'orienter la ligne de conduite canadienne en matière de sécurité internationale (Brunnee et Toope 2004; McRae et Hubert 2001). Quelques-uns s'interrogeaient aussi sur la capacité du Canada à poursuivre dans cette direction étant donné le processus d'intégration progressif avec les États-Unis en matière de défense et de sécurité observable pendant la décennie post-guerre froide (Sokolsky 2004).

4.1.5 Façonner l'avenir de la défense en approfondissant l'intégration avec les États-Unis : Stratégie 2020

Le document connu sous le nom de *Stratégie 2020*⁹⁹ n'est pas une politique de défense. Paru en 1999, il a été présenté par le sous-ministre de la Défense et le chef d'état major comme une stratégie générale tirant les leçons des nombreux événements de la seconde moitié des années 1990 et visant à définir les objectifs à long terme du dispositif de défense canadien au tournant du XXI^{ème} siècle (Canada 1999d). Ces derniers auraient été élaborés en s'appuyant d'une part, sur les grandes directives du LB de 1994 (Canada 1999d; Taylor 2001) et d'autre part, sur une analyse actualisée de ce que les FC seraient appelées à faire au 21^{ème} siècle. Horizon 2020 cherchait ainsi à « jette[r] un pont entre la politique actuelle et l'avenir » (Canada 1999d). Dans ce contexte, la déclaration de stratégie offrait aux Forces canadiennes un cadre stratégique de prise de décision visant à orienter la planification de défense des années à venir. En bref, elle constituait un plan directeur indiquant la meilleure manière de mettre en œuvre la politique de défense du Canada en tenant compte des problèmes de défense qui faisaient surface (Canada 1999d). Il est peu question des engagements canadiens envers l'ONU et l'OTAN dans le document stratégique, contrairement à la tradition des livres blancs. Ce texte se centrait sur les préoccupations liées à l'état de préparation des armées, ainsi que leur capacité opérationnelle de continuer de jouer un rôle significatif aux côtés de leur partenaire privilégié, les États-Unis (Middlemiss [non daté]; Sokolsky 2004). Dans cette optique, les autorités militaires et civiles du MDN semblent avoir implicitement cherché à mettre à jour le LB de 1994 (Garnett 2002) qui avait escamoté certains enjeux qui avaient pris de l'importance depuis sa publication, notamment la manière « canadienne » d'aborder la révolution dans les affaires militaires (RAM), l'interopérabilité, les opérations interarmes, etc.

La stratégie pour l'an 2020 inventoriait ainsi huit grands objectifs à atteindre à long terme touchant les multiples aspects de l'activité militaire (Canada 1999d). Un « plan quinquennal » plus détaillé accompagnait chacun de ces buts et indiquait la voie à suivre pour les rencontrer. Ce faisant, le document mettait globalement de l'avant trois aspects à peine effleurés par

⁹⁹ Le titre complet du texte est « Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020 ».

l'énoncé de 1994. Premièrement, les menaces asymétriques et la manière de les approcher; deuxièmement, la capacité de mener de concert avec les alliés du Canada, et particulièrement avec les forces américaines, des opérations militaires que ce soit au sein de coalitions *ad hoc* ou dans le cadre de missions de l'OTAN, et troisièmement, les transformations liées à la « révolution dans les affaires militaires » affectant les activités de commandement et de contrôle (Middlemiss et Stairs 2002). En cette fin de décennie 1990, *Stratégie 2020* semblait refléter les préoccupations de l'institution militaire et vouloir remettre le pays davantage en phase avec ce qu'elle estimait être les nouveaux impératifs de la défense contemporaine. Dans un même temps, le document semblait vouloir recentrer les FC sur un rôle plus militaire et tenter de remédier en partie à la confusion créée par la politique étrangère de 1995.

4.1.6 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Le cheminement de la politique de défense canadienne post-guerre froide donne l'impression d'un slalom acrobatique entre le désir de se singulariser par rapport aux États-Unis, notamment en matière de politique étrangère, et la volonté de maintenir une relation la plus harmonieuse possible avec cet incontournable partenaire économique et militaire (Macleod, Roussel *et al.* 2000). Ce jeu constant entre « internationalisme » et « continentalisme » (ou isolationnisme) est d'ailleurs ce qui marque la littérature sur la trajectoire suivie par la défense du pays depuis la fin de la bipolarité.

Internationalisme versus continentalisme : des lectures contrastantes de la trajectoire post-guerre froide canadienne

Pour un premier groupe, la réponse canadienne aux enjeux post-guerre froide se situerait dans la mise en œuvre d'un ordre du jour principalement internationaliste, illustré par l'adoption du concept de sécurité humaine comme principe directeur de la politique étrangère et de sécurité du Canada (McRae et Hubert 2001). Cette notion se distinguerait du multilatéralisme caractéristique de la guerre froide par un contenu normatif visant spécifiquement la mise en œuvre d'un ordre international jugé « amélioré », soit conforme aux valeurs libérales de respect des règles du droit plutôt qu'aux impératifs issus de la loi du plus fort (Sarty 1993). Cette manière d'aborder la sécurité, qui privilégie la prévention des conflits, la négociation et la persuasion plutôt que l'usage de la force, est présentée comme davantage en phase avec la « culture stratégique » du Canada et les préférences de ses citoyens (Sokolsky 2001). Elle

permettrait aussi de rendre plus « canadienne » la vision de la sécurité qui était développée et d'ainsi marquer une distance par rapport à l'allié américain sur la scène internationale (Roussel et Robichaud 2004; Thompson 2003).

S'inscrivant en droite ligne avec la tradition pearsonienne de maintien de la paix (Dewitt 2000), cette inclinaison pour l'établissement de règles de comportement international partagées, conjuguée à l'idée ouvertement exprimée par le LB de 1994 que l'intérêt national canadien se confondrait avec la paix et la stabilité mondiale, aurait, pour le meilleur et pour le pire, conduit le Canada dans la voie d'un engagement international tous azimuts (Hobson 2000). En termes de défense, cette tendance signifiait l'envoi de FC dans un nombre croissant d'interventions de paix de seconde génération¹⁰⁰ (Moens 1999; Rigby 2001), dont plusieurs se sont soldées par des échecs retentissants et parfois humiliants (Jockel 1999).

Or, au chapitre des interventions de paix, il semble y avoir plusieurs désaccords quant à l'interprétation des causes des dérapages observés. Pour certains, la « canadianisation » de la politique de sécurité par l'adoption du concept de sécurité humaine signifiait avant tout l'usage de moyens non militaires pour faire face aux crises internationales, et c'était le recours à la force en lui-même qui aurait posé problème (Nelles 2002). Pour d'autres, c'était plutôt l'état de délabrement des FC et le moral particulièrement bas des soldats qui étaient à blâmer pour les problèmes rencontrés sur le terrain ainsi que pour l'incapacité à rencontrer les objectifs dictés par la politique étrangère et de défense (Nunez 2004; Ross 1996-1997). Malgré tout, l'internationalisme canadien, au-delà des multiples heurts rencontrés au cours de la décennie, constituerait une donnée essentielle de l'identité du pays sur la scène internationale, et l'une des principales caractéristiques de son adaptation à la nouvelle donne post-guerre froide.

¹⁰⁰ Ce qu'on appelle les opérations de paix de seconde génération fait référence aux changements qualitatifs observés dans les interventions de type « maintien de la paix » ayant eu lieu dans la décennie post-guerre froide. Par exemple, celles-ci seraient devenues multidimensionnelles – il n'est plus uniquement question de maintenir la paix, mais de la renforcer, de la rétablir, de l'imposer, etc.; elles se feraient davantage dans le cadre de conflits infra-étatiques, plutôt qu'inter-étatiques comme c'était le cas pendant la guerre froide; elles requièrent davantage de ressources et voient désormais une participation plus importante des grandes puissances (Diehl, Druckman *et al.* 1998).

Un second groupe fait une analyse diamétralement opposée de l'évolution de la défense canadienne entre 1990 et 2000. Cette décennie aurait en effet été témoin d'un approfondissement graduel et à la pièce de la relation bilatérale avec l'allié américain (Bélanger 2004; Roussel 2002). L'ordre du jour guidé par la sécurité humaine n'aurait, selon certains, jamais passé le stade de la rhétorique (Hataley et Nossal 2004), n'aurait jamais reçu les ressources nécessaires à sa véritable mise en œuvre (Jockel 1999; Ross 1996-1997; Stairs 2005), ou aurait, au contraire, contribué à resserrer les liens déjà étroits entre les deux pays en matière de défense (Jockel et Sokolsky 2000-2001).

Selon ces derniers auteurs, la tendance à l'intégration accrue entre le Canada et les États-Unis aurait en fait été renforcée par la décision de mettre en œuvre une force polyvalente et apte au combat et serait illustrée par les principaux thèmes mis de l'avant par Horizon 2020 à la fin de la décennie (Sokolsky 2002). En effet, le choix d'introduire des forces plus mobiles et plus flexibles au milieu de la décennie correspondait aux scénarii d'interventions pressentis dans un monde post-guerre froide (Canada 1994e). On anticipait en effet que les opérations militaires allaient se réaliser en coalitions sous l'égide des États-Unis, ou de manière multilatérales sous chapeau otanien ou onusien. Dans ce contexte, l'armée canadienne allait devoir s'assurer d'être en mesure de pouvoir agir de concert avec les principaux partenaires des missions auxquelles elle prendrait part.

Or, comme le souligne Sokolsky (2002), la plupart des actions militaires auxquelles le Canada a participé entre 1991 et 2001 ont eu pour principal organisateur et protagoniste les États-Unis¹⁰¹. En conséquence, le Canada aurait graduellement délaissé les missions de maintien de la paix onusiennes classiques pour se consacrer à des interventions plus « vigoureuses » aux côtés des Américains, et ce, avec la bénédiction du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans cette optique, il serait peu surprenant de constater que le document Horizon 2020 privilégiait clairement les dimensions d'interopérabilité, de gestion et d'intégration d'un « nouveau » champ de bataille, une terminologie étroitement associée à la RAM qui prenait corps dans la défense américaine depuis la guerre du Golfe persique de 1991 (Canada 1999d)). Ainsi, pour ces analystes, la principale caractéristique post-guerre froide est le

¹⁰¹ Par exemple, la guerre du Golfe en 1991; la force Unitaf en Somalie en 1993; l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999.

rapprochement *de facto* du Canada avec les États-Unis, une disposition renforcée par le niveau d'échanges économiques et militaires entre les deux pays, et l'intégration croissante de leurs industries de défense, comme nous allons le constater dans la section sur l'évolution de la base des fournisseurs (Bélanger et Fleurant 2004).

Quelques auteurs, et particulièrement Ross (1996-1997; 1998-1999) faisaient la lecture d'un désengagement canadien progressif de la scène internationale, et craignaient la résurgence d'un isolationnisme réel, les questions de sécurité cédant le pas à d'autres domaines d'activités de l'État. En effet, rassurées par l'analyse d'un environnement post-guerre froide bénin, la population et les autorités canadiennes auraient réorganisé les priorités du pays en les axant sur les enjeux commerciaux et économiques, dont la majeure partie se situe dans la sphère de la relation bilatérale avec les États-Unis, de loin le partenaire marchand le plus important du Canada (Molot 2003). Ce faisant, la puissance du pays se serait détériorée au point de quasiment annihiler sa capacité d'influencer les enjeux internationaux de « haute-politique ».

Pour un troisième groupe, plus restreint, les deux tendances ne sont pas nécessairement incompatibles. Haglund (2001; 2004), entre autres, estime que d'opposer internationalisme et continentalisme n'est pas la meilleure façon d'appréhender la politique de défense canadienne, et qu'en fait, l'un n'exclue pas nécessairement l'autre. Pour ces auteurs (Grondin 2002), un accroissement de l'intégration en matière de défense et de sécurité avec l'imposant voisin austral du Canada ne signifierait pas nécessairement un abandon de l'identité internationale canadienne et la poursuite d'objectifs de politique étrangère différents de ceux des États-Unis. Ils réfutent ainsi la prémisse implicite avancée par les continentalistes qu'une intégration plus poussée avec l'allié américain en matière de défense signifierait la fin, ou du moins la diminution, d'une image canadienne unique en matière de défense et de sécurité sur la scène internationale.

Que retenir ?

Il ressort du tracé sinueux de l'évolution de la politique de défense canadienne post-guerre froide qu'elle s'est échafaudée d'une part, en réaction aux événements internationaux, et d'autre part, en fonction d'un contexte financier intérieur exceptionnellement contraignant. Comme le mentionne Legault (1999), le Livre blanc de 1994 se révélait davantage « une

politique de gestion des compressions des dépenses du ministère de la Défense » qu'un véritable canevas de l'action militaire canadienne dans le monde.

Dans cette perspective, les autorités militaires et administratives de la défense ont dû composer avec un ensemble de facteurs difficilement conciliables soit, dans un premier temps, les fortes pressions à la baisse exercées sur les budgets en vue de récolter les fameux « dividendes de la paix » qui ont tant fait parler d'elles au début de la décennie, dans un second temps, les tentatives de redéfinition du rôle du Canada sur la scène internationale en matière de sécurité et dans un troisième temps, le rajustement constant de la relation avec l'allié américain. D'ailleurs, la question de la compatibilité de l'ordre du jour de sécurité humaine en politique étrangère avec les objectifs de sécurité et de défense des États-Unis sous la gouverne de Clinton a été maintes fois soulevée depuis la parution du Livre blanc de 1995 (Sokolsky 2001).

Cependant, force est de constater que l'analyse de l'environnement mondial et des principales menaces qu'il colporte proposée par le gouvernement canadien dans le cadre de ses déclarations de défense est très proche de celle élaborée par les États-Unis à peu près aux mêmes moments. On retrouve dans l'énoncé de 1992 la même incertitude que dans la NSS de 1991 quant à la configuration géopolitique post-Union soviétique et quant à l'instabilité dans ce qui fut les pays du bloc de l'Est (Canada 1992c; États-Unis 1991a); le LB de 1994 adopte le même ton flou sur la nature des dangers futurs à la sécurité nationale que dans la NSS de 1994, préférant parler de « sujets de préoccupations » plutôt que de menaces précises, présentant pêle-mêle menaces asymétriques, paix et stabilité internationales et croissance économique (Canada 1994e). Le document Horizon 2020 est beaucoup plus clair sur les objectifs à poursuivre en matière de défense nationale, mettant explicitement de l'avant les notions d'interopérabilité, de RAM, ainsi que de menaces asymétriques, tout comme le faisait la NSS de 1997 (Canada 1999d).

Nous observons donc un certain parallélisme, voire une convergence, entre les cheminements américain et canadien en matière d'appréhension de l'environnement international. Malgré un discours toujours bien présent au Canada quant à l'existence et à la pérennité d'une identité et d'une culture stratégique proprement canadienne, il semble également que l'évolution des restructurations des FC, commandées par les impératifs budgétaires et les missions articulées

dans les énoncés de politiques, va aussi dans le sens d'une intégration plus importante avec le partenaire américain (Hobson 2000). Tels des frères siamois, le Canada et les États-Unis seraient joint au corps, mais possèdent-ils deux têtes indépendantes ?

4.2 L'évolution des budgets : quand défense rime avec décroissance

Plusieurs remarques d'ordre méthodologique s'imposent avant d'entamer cette discussion sur les dépenses militaires canadiennes. Dans un premier temps, il convient de noter que les données utilisées dans cette section sont principalement celles recueillies dans les budgets des dépenses du gouvernement fédéral, et qu'elles ne constituent donc pas les dépenses en tant que telles, c'est à dire les sommes véritablement versées. Malheureusement, les données quant aux dépenses sont difficiles à obtenir pour l'ensemble de la période qui nous occupe et dans l'objectif d'avoir des ensembles cohérents et comparables, les données budgétaires paraissent plus fiables. Lorsqu'il sera question de dépenses réelles, la chose sera spécifiquement mentionnée et les chiffres utilisés seront soit ceux fournis par le MDN dans les Parties III des budgets de la Défense nationale, soit ceux compilés par l'OTAN dans sa publication annuelle sur la défense des États membres.

Dans un second temps, nous sommes forcée de constater que les documents budgétaires de défense du Canada sont moins détaillés et parfois plus opaques que ceux d'autres États présentés dans cette thèse. Par exemple, plusieurs réaménagements de la comptabilité de la Défense nationale ont interrompu certaines séries de chiffres qui ne peuvent être complétées, et qui deviennent ainsi sans valeur sur le plan de l'analyse. Les données historiques de plus long terme sont, d'ailleurs, inexistantes. Il va sans dire que la finesse de l'analyse macro-économique s'en trouve quelque peu émoussée, notamment par rapport au chapitre sur les États-Unis où les données abondent tant en termes de budgets que de dépenses. Néanmoins, notre intention dans cette section étant surtout de tracer les grandes lignes de la trajectoire des dimensions économiques et budgétaires de l'adaptation post-guerre du Canada et dans cette optique, les figures de cette section suffisent à illustrer notre propos.

4.2.1 La période post-guerre froide en perspectives : un survol de la décennie

Contrairement aux États-Unis, le rapport de force entre l'aile législative et exécutive du gouvernement canadien n'est pas une donnée importante de la formulation des budgets. L'organisation politique fédérale fait en sorte que les choix budgétaires reflètent

essentiellement les orientations et le programme du parti majoritaire au pouvoir. Dans cette perspective, l'évolution des montants alloués au portefeuille de la Défense nationale est essentiellement tributaire des préférences du cabinet, ainsi que de l'analyse que ce dernier fait du rôle du Canada dans le monde, et reçoit presque toujours systématiquement l'aval de l'aile législative contrôlée en majorité par le parti formant le gouvernement¹⁰².

On peut donc identifier deux grandes phases dans l'évolution des budgets de défense post-guerre froide du Canada, qui correspondent aux deux administrations en place pendant la décennie. La première concorde avec le second mandat de l'équipe de Mulroney : on y observe d'abord une augmentation des subsides alloués à la Défense nationale conséquente avec les orientations du Livre blanc de 1987, suivie par l'amorce du mouvement de décroissance des budgets qui a marqué l'ensemble de la décennie. La seconde phase reflète essentiellement l'ordre du jour du gouvernement libéral de Jean Chrétien et de son ministre des Finances de l'époque, Paul Martin, dominé par d'importantes mesures d'austérité fiscale. La phase de déclin s'est ainsi poursuivie jusqu'en 1998-1999, à l'exception d'un léger hoquet à la hausse en 1994-1995 attribuable aux dépenses liées à l'opération en Somalie et aux frais de l'annulation d'un des principaux achats prévus en 1993-1994, celui de l'hélicoptère EH-101 (Canada 1994e).

¹⁰² Au Canada, la séparation entre législatif et exécutif est moins tranchée que dans d'autres systèmes de type fédéral. Le chef du gouvernement est également le chef du parti majoritaire en chambre. Comme la ligne de parti est appliquée, si le parti au pouvoir a remporté la majorité absolue des sièges de la Chambre des Communes, les décisions du cabinet reçoivent invariablement l'aval du législatif.

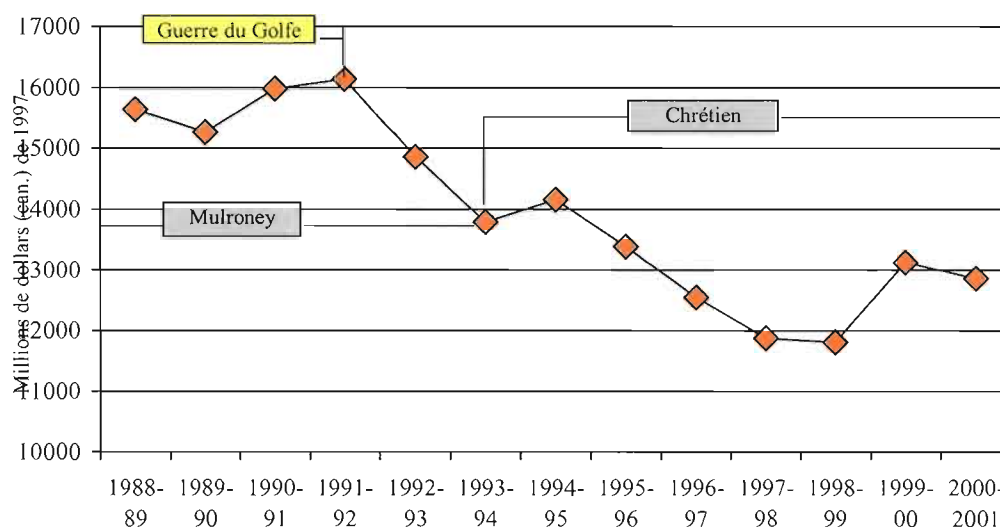


Figure 4.1 Évolution du budget des dépenses de la Défense nationale, 1988-1989 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens de 1997*.

Source : Données recueillies dans la série des *Budgets des dépenses du gouvernement du Canada – Parties II* Canada, 1988-89 à 2000-2001.

*Indexés à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada – Calculs de l'auteur.

Alors que l'énoncé de 1992 prenait timidement acte du nouvel environnement géopolitique, et tentait de rajuster le tir de la politique de défense de 1987 tombée en désuétude au lendemain de la chute du Mur de Berlin, le Livre blanc de 1994 annonçait très clairement, quant à lui, l'intention du gouvernement de sabrer dans tous les postes de la Défense nationale et d'ajuster les Forces, comme l'ensemble des services fédéraux d'ailleurs, à l'impératif de restrictions financières et de poursuite du « déficit zéro ». D'importantes réductions sont ainsi observables notamment en 1995-1996 (-9 % par rapport à l'année précédente) ainsi qu'en 1997-1998 (-6,7 % par rapport à 1995/1996) (Organisation du Traité de l'Atlantique nord 2000). Toutefois, le niveau le plus bas atteint pendant la décennie est celui du budget de 1998-1999, près de deux ans plus tard si l'on tient compte de la période de l'année où les budgets sont déposés dans chacun des deux pays¹⁰³. On constate donc une

¹⁰³ Aux États-Unis, le dépôt du budget se fait à l'été alors qu'au Canada, c'est plutôt au mois de mars.

reprise des budgets dès la fin de la décennie post-guerre froide, allant dans le même sens que l'évolution du financement de défense du voisin américain.

Le contexte de la fin de la guerre froide combiné à de très fortes pressions internes en vue de récolter les « dividendes de la paix » (Tasseron 2001) et de rétablir la santé des finances publiques aurait largement contribué à accentuer un mouvement à la baisse qui, somme toute, a été peu contesté à l'échelle de la population canadienne (Ross 1996-1997). Les budgets affectés à la Défense nationale ont ainsi été réduits d'approximativement 30 % (dollars canadiens de 2004) (Canada 2002c) entre 1994 et 2000.

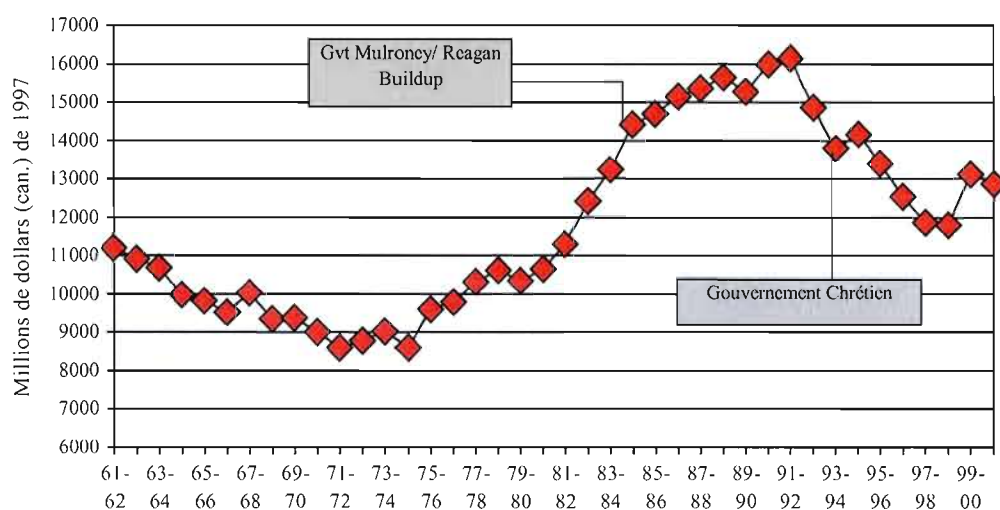


Figure 4.2 Évolution du budget des dépenses de la Défense nationale, 1961-1962 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens constants de 1997*.

Source : Données recueillies à partir Canada 1961; 1962; 1963; 1964; 1965; 1966; 1967; 1968; 1969; 1970; 1971; 1972; 1973; 1974; 1975; 1976; 1977; 1978; 1979; 1980; 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986; 1987; 1988; 1988b; 1989; 1989b; 1990; 1990b; 1991; 1991b; 1992; 1992b; 1993; 1993b; 1994; 1994b; 1995; 1995b; 1996; 1996b; 1997; 1997b; 1998; 1998b; 1999a; 1999c; 2000; 2000b.

*Indexés à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada— calculs de l'auteur.

Située dans une perspective de plus long terme, la période 1989-2000 se révèle une décennie de déclin plutôt abrupt, mais peut-être pas aussi dramatique que plusieurs analystes l'ont laissé entendre (Bland 1998-1999; Bland 2004). En fait, une fois les niveaux historiques atteints à la fin du *Reagan Buildup* des années 1980, les compressions des années 1990 n'ont

pas ramené le niveau des budgets à celui du début des années 1970. Néanmoins, même si ce constat appose un bémol sur certains discours à teneur catastrophique quant au niveau de financement des FC dans un monde post-guerre froide, les effets d'une décroissance aussi rapide et significative n'en ont pas été moins importants sur l'ensemble des activités liées à la défense du pays.

4.2.2 *Le budget de défense et la richesse nationale*

Dans l'ensemble, les dépenses de défense semblent avoir accaparé une part plutôt réduite de la richesse nationale exprimée en termes de produit intérieur brut (prix constants de 2000), une situation amplement dénoncée par les alliés du Canada ainsi que par le Secrétaire général de l'OTAN lors de sa visite à Ottawa en 2000 (Hobson 2000; Lagassé 2005).

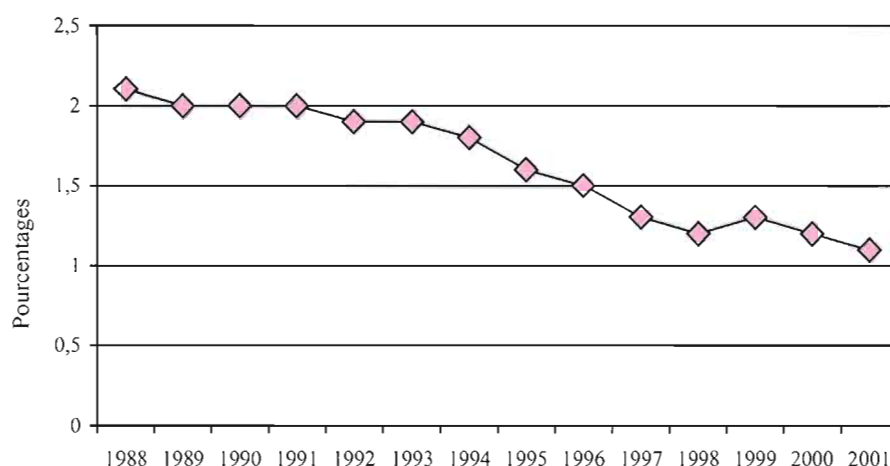


Figure 4.3 Évolution de la ponction exercée par les dépenses de défense du Canada sur le produit intérieur brut, 1988-2000, en pourcentages.

Source : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord 1989; 1990a; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001.

La figure 4.3 permet d'observer que cette proportion jugée déjà faible par plusieurs intervenants à la fin des années 1980 a chuté de près d'un pour cent supplémentaire pendant les années 1990, amenant plusieurs à qualifier le Canada de « passager clandestin » en matière de défense (Anonyme 2005). Il convient cependant de rappeler que la décennie post-guerre froide a été témoin, pour le Canada comme pour les États-Unis, d'une croissance

annuelle moyenne de 3 % du PIB, ce qui tend, jusque dans une certaine mesure, à relativiser cette décroissance (Organisation de coopération et développement économique 1993-2000).

Un autre indicateur qui illustre que la chose militaire n'occupait pas le haut de la hiérarchie des priorités canadiennes est la part du budget consacrée à la Défense nationale par rapport à l'ensemble du budget fédéral.

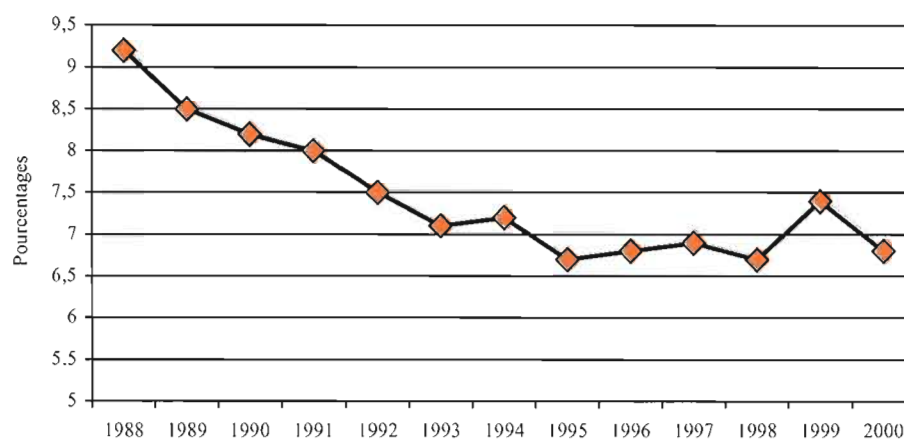


Figure 4.4 Évolution de la part du budget fédéral consacrée au portefeuille de la Défense nationale, 1988-2000, en pourcentages (sur la base de prix constants de 1997*).

Source : données recueillies dans la série des Budgets des dépenses du gouvernement du Canada – Partie II de 1988-89 à 2000-2001.

Indexé à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada – Calculs de l'auteur.

Cette évolution semble refléter le réaménagement des priorités budgétaires post-guerre froide annoncées successivement par les administrations de Mulroney et de Chrétien, dont notamment, la nécessité de réduire le déficit et de rembourser la dette nationale. Le portefeuille de la défense n'occupe donc pas, au Canada, le haut de la hiérarchie du financement des ministères comme c'est le cas aux États-Unis (Lagassé 2005).

4.2.3 Un regard plus détaillé

À l'instar des autres États à l'étude dans cette thèse, la décroissance des budgets de défense canadiens n'a pas affecté de manière égale toutes les catégories de dépenses.

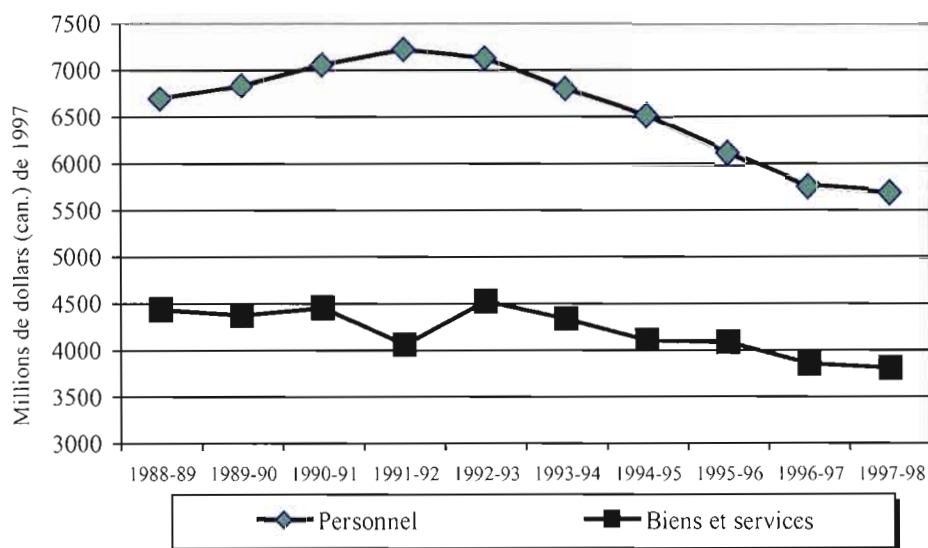


Figure 4.5 Évolution des autorisations budgétaires pour les catégories du personnel et des biens et services, 1988-1989 à 1997-1998*, en millions de dollars canadiens de 1997.**

Source : Canada 1988a; 1989a; 1990a; 1991a; 1992a; 1993a; 1994a; 1995a; 1996a; 1997a; 1998a.

*Cette donnée n'est plus disponible sous cette forme à partir du budget de 1998-1999.

**Indexés à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada calculs de l'auteur.

Les budgets en biens et services, qui comprennent entre autres les services professionnels et de soutien, l'achat de nourriture et de combustible ou encore la réparation des bâtiments semblent n'avoir que peu diminué. Il faut cependant savoir qu'à partir de l'année 1995-1996, l'achat des munitions a été transféré de la catégorie des dépenses en capital à celle des biens et services (Canada 1995a). Comme il s'agit d'une dépense d'approximativement trois cents millions de dollars par année financière (en moyenne), elle a sans doute contribué à adoucir la pente descendante de la courbe du budget de fonctionnement, tout en accentuant celle du budget en capital (fig. 4.6).

L'abaissement plus graduel des montants octroyés au personnel peut s'expliquer par le fait que suite à la fin de la guerre froide, les niveaux autorisés de recrutement ont été progressivement diminués, permettant de contrôler plus facilement la décroissance de cette catégorie de frais.

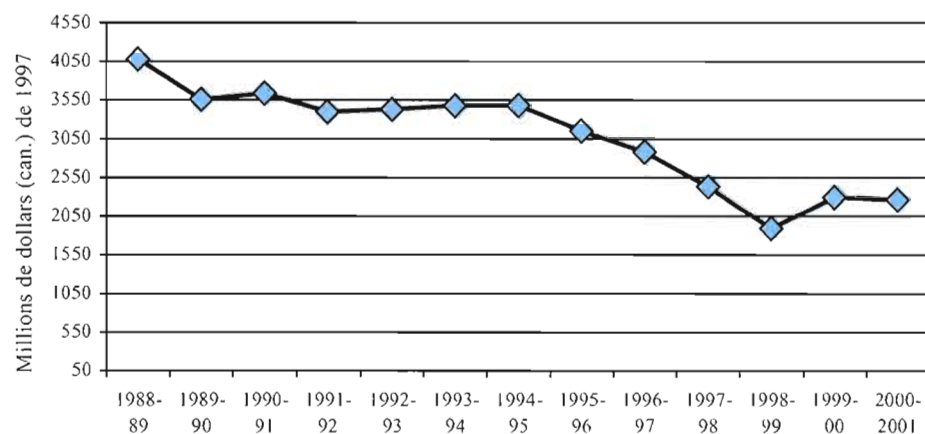


Figure 4.6 Évolution des budgets des dépenses en capital, 1988-1989 à 2000-2001, en millions de dollars canadiens de 1997*.

Source : Canada 1988a; 1989a; 1990a; 1991a; 1992a; 1993a; 1994a; 1995a; 1996a; 1997a; 1998a; 1999b; 2000a.

*Indexés à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada— calculs de l'auteur.

Le déclin plus significatif accusé par les acquisitions est attribuable à des compressions de l'ordre 45 % dans cette catégorie de dépenses entre 1988-1989 qui ont mené à l'annulation et au report de plusieurs grands projets de l'État, dont certains ont défrayé l'actualité tout au long de la décennie (Dubuisson 1991; Dubuisson 1992; Geddes 1997). Ainsi, le budget des achats, en supportant l'essentiel des réductions, semble avoir suivi, à une échelle toute autre, une trajectoire similaire à celle des budgets américains. Logiquement, les décisions mises en œuvre quant aux équipements devraient avoir conduit aux mêmes conséquences qu'aux États-Unis, soit une diminution beaucoup moins significative des dépenses de fonctionnement nécessaires à l'entretien et au maintien d'un parc d'équipements vieillissants (Lagassé 2005).

La figure 4.7 montre que le rapport change entre la proportion occupée par les dépenses en équipement et les dépenses de fonctionnement, entre la première moitié de la décennie et la seconde. Alors que la part des achats diminue, celle allouée au fonctionnement augmente.

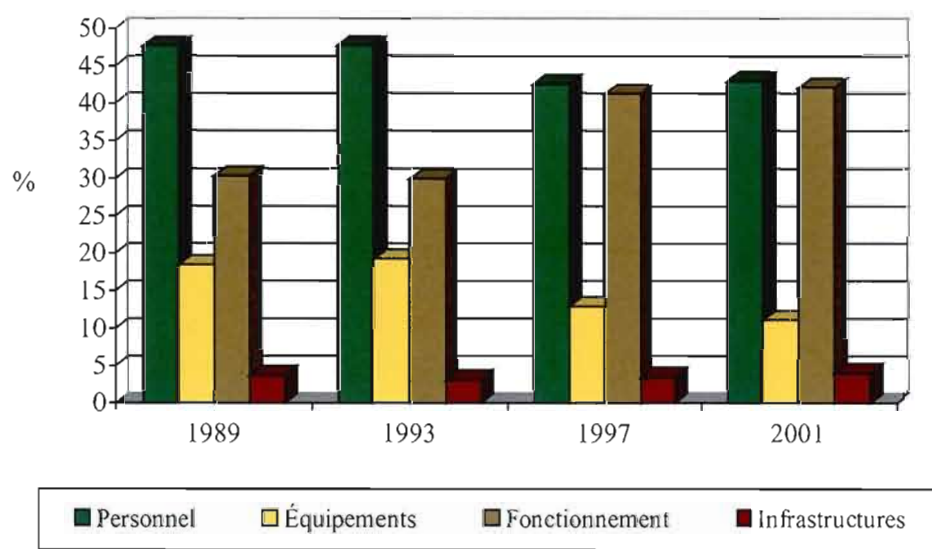


Figure 4.7 Comparaison de la proportion des dépenses en personnel, en équipement (capital), en infrastructures et en fonctionnement sur le budget total alloué à la défense nationale, en pourcentages, 1989, 1993, 1997 et 2001.

Source : Organisation du traité de l'Atlantique Nord 1989; 1990a; 1991 à 2001.

Le rapport ministériel sur le rendement de 1997 (Canada 1997d) fait d'ailleurs état de réaffectation de ressources des biens en équipements vers la catégorie du fonctionnement « pour être en mesure de respecter tous les engagements opérationnels ». Ceci étant dit, le Vérificateur général du Canada, dans son rapport de 1998, a durement critiqué ce procédé jugé de courte vue. En effet, selon l'organisme de surveillance, la nécessité d'augmenter les sommes nécessaires pour l'entretien de systèmes vieillissants tendait à neutraliser les efforts déployés sur le plan de la gestion des personnels et des acquisitions pour contrôler les coûts (Canada 1998i). Cependant, rappelons ici que les munitions ont été soustraites de la catégorie des dépenses en capital pour être ajoutées à celle des biens et services (fonctionnement), ce qui peut expliquer en partie cette évolution.

4.2.4 *Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire :*

Sommes toutes, le tracé de l'évolution post-guerre froide des budgets militaires canadiens surprend peu. La décroissance annoncée a bel et bien eu lieu, et le gouvernement de Chrétien plus particulièrement, semble avoir eu toute la latitude désirée pour adapter les budgets aux nouveaux impératifs politiques et économiques de la conjoncture bien particulière de la décennie 1990. L'ajustement exercé au plan budgétaire dévoile ainsi une volonté de réduire de manière significative le format de l'armée canadienne pour le rendre davantage conforme à une vision du monde où l'on prévoyait que la puissance militaire jouerait un rôle sensiblement moins important que par le passé, ainsi que pour mettre à profit la disparition des tensions Est-Ouest afin d'instaurer une nouvelle discipline budgétaire au niveau fédéral.

Il semble en effet que les principaux facteurs ayant motivé la baisse du tiers des subsides octroyés à l'appareil de défense fédéral provenaient de l'environnement financier extrêmement contraignant de cette fin de siècle, ainsi que des promesses d'assainissement des finances publiques faites par les Libéraux lors de la campagne de 1993, plutôt que d'une approche clairement définie du rôle de la défense canadienne dans un monde post-guerre froide. Ce flou sur le plan de la politique de défense et de sécurité du pays a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques de la part de spécialistes jugeant que le principe de sécurité humaine qui guidait la politique étrangère et de sécurité du Canada avait mené celui-ci à multiplier ses engagements sur la scène internationale, mais que les besoins accrus nés de cette volonté de d'incarner le « bon citoyen mondial » n'étaient pas satisfaits par les budgets (Jockel 1999; Nossal 1998-1999).

En effet, un autre thème récurrent de la littérature sur la politique canadienne de défense post-guerre froide concerne le fameux « *commitment capability gap* ». Avancée initialement par Byers (1986) et reprise à maintes occasions depuis, cette formule exprime l'idée d'un écart croissant entre les missions assignées aux FC et leur capacité réelle de les assumer. Ce fossé significatif entre fins et moyens pointé du doigt depuis longtemps par les représentants de l'institution militaire trouverait son origine dans l'amorce d'un cycle de sous-financement de la défense depuis la période de détente des années 1970 et que les compressions annoncées en 1994 n'auraient qu'aggravé (Byers 1986; Bland 1998-1999).

On retrouve ainsi dans ce groupe une partie des auteurs déplorant les manques à gagner en termes d'investissements dans la défense, et militant pour une augmentation substantielle des dépenses militaires canadiennes (Bland 1998-1999; Jockel 1999; Moens 1999). Ces derniers reprochent à l'administration de Chrétien, entre autres choses, son désintérêt face aux questions de sécurité, sa négligence à l'endroit des besoins tangibles des Forces canadiennes, son penchant à promettre des troupes pour n'importe quelle mission de paix, y compris celles où l'intérêt national canadien n'était pas évident (Hataley et Nossal 2004). Pour plusieurs d'entre eux, compte tenu de l'évolution du financement du MDN pendant la décennie, la notion de « forces polyvalentes, aptes au combat » s'est révélé davantage un prétexte fallacieux pour justifier les réductions budgétaires drastiques, qu'un véritable objectif à atteindre. Certains vont même jusqu'à affirmer que si la tendance au sous financement se maintient, les FC sont condamnées à devenir de simples « forces constabulaires intérieures » (Blanchfield 1998; Hobson 2003).

Cependant, quelques voix s'élèvent au Canada pour questionner le bien fondé de ces sombres prédictions devenues, dans les années 1990, le discours dominant au sein de la communauté académique. Lagassé (2005) notamment, s'inscrit ouvertement en porte à faux avec ces conclusions qu'il qualifie de « jérémiades », estimant que l'armée canadienne est encore fort loin d'être réduite à jouer le rôle d'une simple « force policière ».

However, warnings that Canada will be soon bereft of a military must be reassessed. This bleak picture of the CF is both overstated and unrealistic. Notwithstanding some shortfalls in CF capabilities and defence policy lapses, Canada is not, nor will it be, a disarmed nation. Despite past reductions in defence spending and unavoidable limits on current increases, the CF will be able to fulfill domestic, continental and international security roles consistent with the Canadian National Interest (Lagassé 2005: 74).

Reconnaissant que les Forces canadiennes jonglent avec plusieurs difficultés sérieuses, que ce soit aux plans du recrutement ou des équipements, les peu nombreux auteurs que nous qualifions ici de « sceptiques » font d'ailleurs remarquer que la plupart des États industrialisés ont connu des problèmes similaires à ceux rencontrés par les autorités canadiennes pendant et après la décennie post-guerre froide (Edgar et Haglund 1995). Ces dernières ne s'en seraient tirées ni mieux, ni moins bien que la plupart des administrations alliées dans un contexte où les choix n'étaient pas aisés.

Il semble évident que les discours déplorant de profonds et nombreux manques à gagner dans le financement de la défense canadienne ont servi à soutenir les revendications en vue d'une (ré)injection substantielle de ressources dans la Défense nationale, tout comme la campagne américaine sur « l'armée creuse » cherchait à promouvoir un réinvestissement dans les affaires militaires du pays. Mais au Canada, le malaise ne semble pas se limiter à l'hypothétique problématique du sous financement chronique de la Défense nationale. Il paraît également lié à l'existence de désaccords profonds quant à la hiérarchisation des priorités gouvernementales, les enjeux à caractère économique ayant, par le passé, souvent pris le pas sur ceux à caractère stratégique (Molot 2003). Implicitement, on a donc cherché à faire valoir une vision du monde où le Canada pouvait, et donc devait, occuper un espace sensiblement plus important sur l'échiquier mondial, que ce soit à titre de partenaire privilégié et indéfectible des États-Unis, ou que ce soit à titre de véritable « puissance moyenne »¹⁰⁴ capable d'affirmer une identité internationale originale à travers l'action diplomatique multilatérale et les interventions de paix. Mais peu importe le scénario envisagé, il requerrait que le gouvernement fasse le choix d'investir davantage dans la défense (Cohen 2003; Nossal 1998-1999).

4.3 Les effectifs : manque de perspectives...

Comme il est possible de l'observer dans la section précédente sur les budgets, les effectifs ont incarné un domaine privilégié de l'ajustement post-guerre froide. D'une part, cette rubrique capte à elle seule près de 50 % des sommes destinées à la Défense nationale¹⁰⁵ et une diminution significative de son format pouvait signifier d'importantes économies pour l'État (Tasseron 2001). D'autre part, les personnels constituent une catégorie sur laquelle il est plus aisé, pour les autorités, d'exercer un contrôle sur le rythme de la décroissance ainsi

¹⁰⁴ Le controversé concept de « puissance moyenne » a avant tout été développé pour interpréter le rôle du Canada sur la scène internationale pendant la guerre froide. Ce statut aurait en effet permis au Canada de jouer un rôle distinct des États-Unis lors de cette période, notamment par le biais des organisations internationales, en prenant le leadership sur des initiatives multilatérales concernant la paix et la sécurité mondiale. Sa pertinence post-guerre froide a fait l'objet d'un important débat dans la communauté scientifique (Voir notamment Chapnick 2000).

¹⁰⁵ Au Canada, les données *budgétaires* (c.-à-d. les sommes versées) sur la catégorie du personnel doivent être prises avec un grain de sel. Elles n'incluent pas systématiquement tous le personnel civil affectés à certains types de tâches se retrouvant sous la rubrique des biens et services, par exemple.

que sur ses principaux aboutissants. Par contre, il faut distinguer entre les personnels civils et militaires, dont les évolutions post-guerre froide ont suivi des trajectoires différentes et témoignent ainsi de priorités distinctes.

4.3.1 Les personnels militaires : une réduction progressive et constante

Au Canada, les niveaux autorisés de militaires ont été globalement réduits d'un peu plus de 27 000 personnes, soit l'équivalent de 2 250 postes par années entre 1988 et 2000, ce qui représente en fait une décroissance de 30 % des effectifs militaires totaux de 1988, une proportion importante du contingent canadien. Cette décroissance significative tend à laisser penser que la cure d'amaigrissement imposée aux Forces répondait effectivement aux pressions budgétaires, mais également à une politique de sécurité favorisant une vision des relations internationales où l'outil militaire serait moins sollicité pour le règlement des conflits. La figure 4.8 montre que la réduction des effectifs a été progressive et constante au cours de la décennie post-guerre froide.

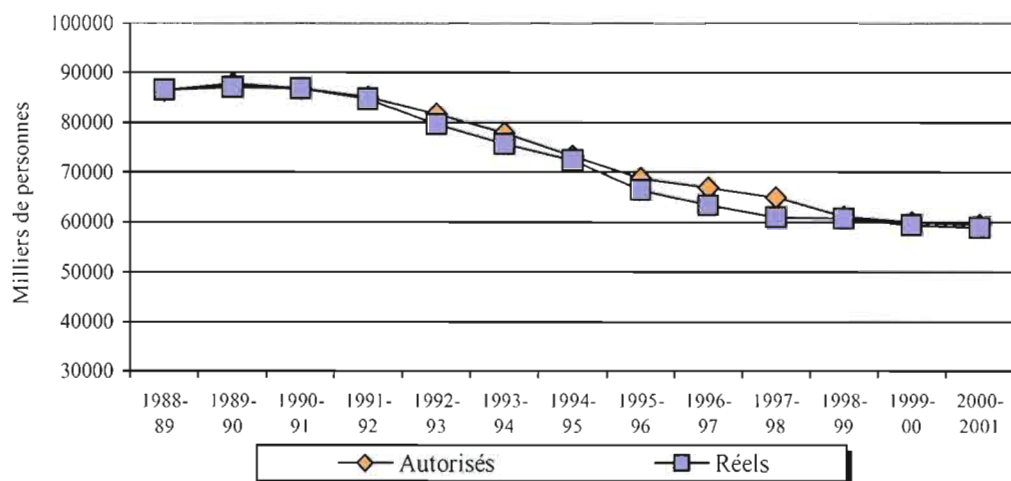


Figure 4.8 Évolution des effectifs militaires autorisés et des effectifs militaires réels (force régulière), 1988-89 à 2000-2001, en milliers de personnes.

Source : Canada 1988a; 1989a; 1990a; 1991a; 1992a; 1993a; 1994a; 1995a; 1996a; 1997a; 1998a; 1999b; 2000a.

La figure 4.8 dévoile également que la courbe des effectifs militaires réels enregistrés par la Défense nationale suit une trajectoire très voisine, mais légèrement en deçà de celle des niveaux ciblés entre 1992 et 1997. Cet écart est en fait attribuable aux difficultés de

recrutement largement publicisées lors de la décennie post-guerre froide, ainsi qu'à une certaine compétition avec les conditions offertes par le marché de l'emploi civil pour certains postes spécialisés (ingénieurs, pilotes, etc.). Graphiquement, la différence entre personnels requis et enrôlés ne paraît pas si significative, le décalage le plus important étant celui de l'année fiscale 1997-1998, avec un manque à gagner de 4 054 militaires (Canada 1997a). Mais compte tenu du petit format de l'armée canadienne et de la diversité des responsabilités qui lui ont été assignées pendant la décennie post-guerre froide, un trou de quelques milliers de personnes dans des catégories d'emplois clés (de soutien logistique par exemple) (Canada 2002c) était susceptible d'avoir des répercussions importantes sur la tâche des autres membres du personnel, une situation soulevée par le commandement de la Force aérienne en 1996 :

On s'attend à ce que cette situation ait des répercussions dans les groupes professionnels militaires de l'ensemble de la Force aérienne, mais surtout dans les groupes professionnels exigeant des compétences et des qualifications recherchées dans le secteur privé. Par exemple, la demande croissante de pilotes dans les lignes aériennes civiles crée actuellement une grave pénurie de pilotes militaires expérimentés, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'ensemble des capacités opérationnelles des forces aériennes (Canada 1997a: 3-21).

Par ailleurs, les réductions ne visaient pas que les militaires du rang. Les officiers ont eux aussi été affectés par le mouvement de compression. En 1991, les hauts gradés (colonels et généraux) avaient vu le nombre de positions réduites de près de 25 %. En 1995, on annonçait quatre-vingt-trois suppressions supplémentaires pour ces postes justifiées par la diminution importante des niveaux autorisés de recrutement (Anonyme 1995b).

On peut également constater que les diminutions n'ont pas été également réparties sur l'ensemble des services (marine, armée et forces aériennes).

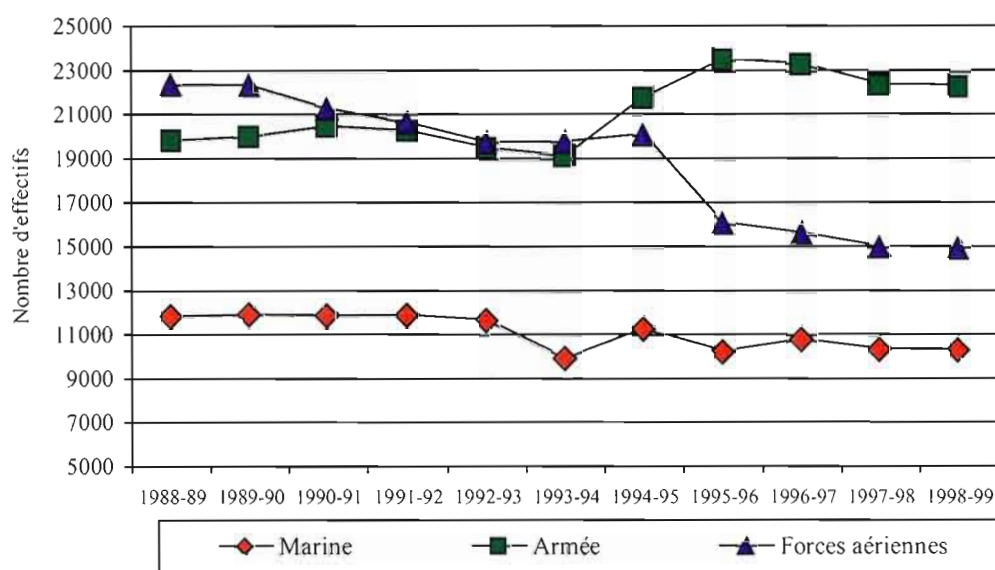


Figure 4.9 Évolution des niveaux d'effectifs réels pour la marine, l'armée de terre et l'armée de l'air, 1988-1989 à 1998-1999*.

Il n'est pas possible de retrouver les données par services dans les documents du MDN postérieurs à 1998.

Source : Canada 1988a; 1989a; 1990a; 1991a; 1992a; 1993a; 1994a; 1995a; 1996a; 1997a; 1998a; 1999b.

La marine semble avoir connu un niveau de recrutement assez stable pendant la décennie, tandis que l'armée de l'air et l'armée de terre montrent des évolutions divergentes. La croissance des effectifs de la force terrestre peut s'expliquer par la nature des interventions anticipées pendant la décennie, essentiellement axées sur les opérations de paix dans des conflits infra étatiques et les opérations d'aide et de secours humanitaires (Nunez 2004).

La décroissance abrupte des forces aériennes est attribuable quant à elle, à une vaste restructuration dont la pièce maîtresse était une réduction de l'ensemble de la flotte de chasseurs de ce service (de 725 aéronefs en 1991, à 525 en 1999 à 350 en 2003) (Hobson 2003; Saracino 1992). De surcroît, selon Shadwick, au moment où se remodelaient les politiques et les doctrines militaires face aux bouleversements géostratégiques, l'armée de l'air n'aurait pas réussi à faire valoir pour elle-même un rôle post-guerre froide pertinent (Shadwick 2000). En axant trop son approche sur les avions de combat dont plusieurs questionnaient l'utilité au début des années 1990, la Force aérienne aurait perdu son statut

« d'enfant chéri » au sein de l'armée, donc une partie de sa capacité à influencer les futures orientations politiques la concernant (Shadwick 2000). L'effet combiné des restructurations, des efforts en vue de réduire les personnels et d'une perte de visibilité au sein des Forces aurait ainsi concouru à accentuer la décroissance des effectifs aériens.

Les réserves ont elles aussi été l'objet de l'attention des planificateurs pendant la période post-guerre froide. Le LB de 1994 annonçait une rationalisation globale des effectifs des quatre réserves principales¹⁰⁶, ainsi que des changements sur le plan de leurs activités particulièrement celles de la Milice, un élément clé, jugeait-on, de la composition de forces post-guerre froide (Canada 1994e). Ainsi, en 1995, le ministre de la Défense Collenette a mis sur pied une Commission spéciale sur la restructuration des réserves ayant pour mandats, d'une part, d'identifier des lignes de conduite à privilégier en vue d'adapter les forces de la réserve des FC à un nouvel environnement, et d'autre part, de résoudre certains problèmes récurrents, notamment les relations de la réserve de l'armée de terre avec les membres réguliers des FC (Granatstein et Belzile 2005).

Au terme de ses activités, la Commission spéciale avait formulé quarante et une recommandations touchant des aspects variés des activités des Forces de réserves telles que la rémunération et les relations civiles-militaires. Toutes les propositions avaient reçu l'aval du ministre de la Défense, mais un bilan réalisé quelques dix années plus tard révèle que presque aucune des mesures préconisées par la CSRR n'a été mise en œuvre (Canada 1994e, Granatstein et Belzile 2005). Les deux tendances principales qui ont dominé sur le plan de l'ajustement des réserves sont, premièrement, une baisse modérée sur le plan des effectifs planifiés au milieu de la décennie et, deuxièmement, l'attribution de tâches logistiques (transport, médical, etc.) aux membres de la réserve, une mesure introduite par le LB de 1994 qui donnait aux planificateurs davantage de flexibilité pour réduire les personnels civils affectés à ces tâches (Canada 1994e, Granatstein et Belzile 2005).

Pour mettre en œuvre le processus de délestage des personnels en vue d'atteindre le plancher des 60 000 militaires visés, l'administration a implanté un *Plan de réduction des effectifs*. Ce

¹⁰⁶ Les quatre réserves primaires sont a) la réserve navale; b) la réserve de l'armée de terre (mieux connue au Canada sous le nom de Milice) c) la réserve aérienne et d) la réserve des communications.

dernier prévoyait plusieurs mesures d'incitation au départ volontaire : primes de départ, mises à la retraite anticipées, création d'un Service de préparation à une seconde carrière (SCSC) pour faciliter la transition des membres des FC vers la vie civile offert au cours des cinq dernières années de services, etc. (Tasseron 2001). À cela s'est ajouté l'abaissement des niveaux de recrutement; un gel des salaires imposé en 1991; un gel des primes au rendement en 1994-1995 ainsi qu'une abolition des primes au rendement pour certaines catégories de professionnels militaires entre 1992 à 1995 (Canada 1998h).

Il va sans dire que ces dernières mesures ont suscité beaucoup de mécontentement parmi les membres des FC. D'ailleurs, les difficultés financières des soldats sont rapidement devenues un sujet épineux pour le Parti libéral au pouvoir, suite à un rapport déposé par le comité permanent de la Chambre des communes faisant état des conditions de vie et de travail pénibles des militaires et de leurs familles, ainsi que de leur situation peu enviable au plan financier (Canada 1998h; Sallot 1998).

4.3.2 Les effectifs civils : une décroissance moins contrôlée ?

Le parti de Chrétien avait montré la ferme intention de « dégraisser » la machine fédérale lors de son accession au pouvoir et le MDN n'a pas échappé à cette logique de rouleau compresseur. Le Livre blanc de 1994 annonçait d'ailleurs une réduction du personnel civil de la défense de l'ordre de 40 %. Le budget fédéral de l'année fiscale 1995-1996, confirmait les 15 000 suppressions de postes et les échelonnaient jusqu'en 1998. Selon le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin, ces mises à pieds devaient permettre de réaliser des économies d'un milliard six cents millions de dollars (Anonyme 1995b).

La figure 4.11 confirme qu'il y a eu une décroissance rapide des effectifs civils du MDN à partir de 1994-1995, et qu'à l'exception des années 1992 et 1993, le nombre de personnes travaillant réellement pour le compte du ministère de la Défense nationale était toujours sous les niveaux autorisés d'embauche. Bien entendu, ces réductions étaient motivées par le désir de réaliser des économies, mais l'on souhaitait également réduire et centraliser la bureaucratie coiffant la Défense nationale. Les compressions d'effectifs civils ont donc été accompagnées d'une restructuration importante des quartiers généraux. Ceux particuliers à chaque service ont été fermés en 1997 et leurs responsabilités transférées à Ottawa (Anonyme 1996c).

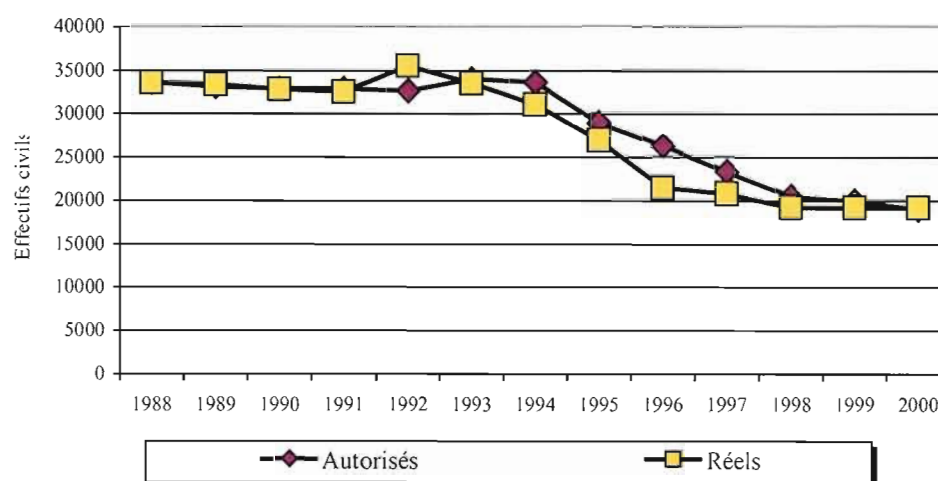


Figure 4.11 Évolution des effectifs civils autorisés et réels, 1988-1989 à 2000-2001.

Source : Canada 1988a; 1989a; 1990a; 1991a; 1992a; 1993a; 1994a; 1995a; 1996a; 1997a; 1998a; 1999b; 2000a..

Plusieurs mesures ont été mises en place pour soutenir ce processus. Primes de départ pour les employés approchant de la retraite, mutations au sein d'autres organismes gouvernementaux et externalisation/privatisation des emplois, un processus enclenché par le programme de « diversification des modes de prestation de service » (Anonyme 1996c; Canada 1995d). Cette dernière méthode de réduction des effectifs a d'ailleurs soulevé l'ire des représentants syndicaux, qui estimaient que les membres les plus vulnérables étaient touchés par les mesures (Pilon 1994) et que le processus de privatisation des tâches de soutien autrefois accomplies par les fonctionnaires forçaient les travailleurs à accomplir plus de travail pour une rémunération moindre (Anonyme 1998a), comme ce fut le cas à la base militaire de Goose Bay, où les services ont été remis entre les mains de l'entreprise privée *Serco Facilities Management Inc.*

4.3.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Les effectifs, qu'ils soient civils ou militaires, se sont révélés un outil d'adaptation très sollicité par le gouvernement canadien. La volonté de réduire les coûts de la défense s'est ainsi matérialisée par une réduction significative des personnels civils, ainsi que par une décroissance contrôlée des personnels militaires. Pour le gouvernement canadien, cette

approche relevait non seulement d'un désir de supprimer plusieurs postes logistiques et de services, mais aussi d'une conviction assez forte au début de la décennie que l'entreprise privée était capable de fournir plus efficacement, rapidement, et à moindre coûts, les services traditionnellement exécutés par des fonctionnaires (Canada 1995f).

Un aspect qui distingue le parcours canadien est le fait que l'interarmisation des trois corps d'armes (naval, terrestre et aérien) n'a pas constitué un enjeu majeur des réformes post-guerre froide en termes d'organisation des personnels. Dès 1964, le gouvernement de Pearson avait en effet décidé de l'intégration des trois services sous une seule bannière - les Forces canadiennes - dirigées par un seul état-major. Cette restructuration aurait permis aux autorités de l'époque de réaliser des économies sur deux plans soit en évitant les dédoublements de programmes et les disputes interministérielles et en réduisant de près de moitié la structure du commandement (Canada 2000e). Cette première vague d'intégration a été renforcée en 1968 par l'unification des Forces, c'est-à-dire la quasi-élimination des trois services pour ne former qu'une seule force ayant un uniforme unique, un seul nom et une désignation commune des grades (Canada 2000e). Le gouvernement conservateur de Mulroney était quant à lui revenu à une force axée sur une plus grande indépendance des trois services et depuis, aucune réorganisation allant dans le sens d'une interarmisation accrue n'a été envisagée. L'unification avait pour objectif premier la réalisation d'économies budgétaire et pour plusieurs, elle a davantage incarné une réalité bureaucratique et administrative qu'opérationnelle (Stocker 1995-1996).

Ceci étant dit, les compressions dans les rangs militaires et civils ont occasionné de multiples difficultés qui ont attiré l'attention des médias vers la moitié de la décennie 1990. Ces dernières étaient présentées comme si aiguës qu'elles ont poussé le comité permanent de la chambre des Communes traitant des questions de défense à aller de l'avant avec une enquête sur les conditions de travail et de vie des militaires canadiens. Dans leur rapport intitulé *Pour aller de l'avant. Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de vie dans les Forces canadiennes* paru en 2002, les membres du comité ont recensé sept grandes catégories de difficultés allant de sérieux problèmes économiques (salaires insuffisants, endettement etc.), à une certaine morosité attribuable au désintérêt et au manque de soutien manifesté par la population canadienne (Canada 1998h). La multiplication de reportages ayant pour thème les

piètres conditions de vie des militaires et la mise sur les rails de l'enquête semblent d'ailleurs avoir touché un nerf sensible parmi la classe politique. En effet, le ministre de la Défense Art Eggleton annonçait dès 1998 l'augmentation de la solde des militaires du rang comme des officiers, ainsi que plusieurs mesures pour améliorer les conditions de vie des membres des FC (Pugliese 1998; Sallot 1999).

Le discours sur le niveau de préparation des forces, ainsi que sur leur capacité à entreprendre les missions qui leur étaient confiées rapidement et efficacement, a ainsi obtenu une certaine visibilité au Canada, particulièrement dans le cadre des analyses postulant un financement beaucoup trop restreint des FC. Les manques à gagner en termes de personnel conjugués à un rythme opérationnel particulièrement élevé ainsi qu'à la détérioration d'équipements vieillissants auraient, selon plusieurs analystes, nuit à la qualité des interventions de l'armée canadienne, ce qui aurait également contribué à ternir l'image du Canada sur la scène internationale et à amoindrir la confiance des alliés à l'endroit des capacités des FC (Christensen 2002).

4.4 Les infrastructures : des compressions douloureuses

La période 1990-2000 en a été une de réorganisations et de rationalisations majeures des infrastructures de la Défense nationale du Canada. Ce type de processus n'est cependant pas inédit dans la fédération (Canada 1994g). Entre 1945 et 1960, les autorités ont mis un terme à l'activité de plusieurs sites acquis entre 1939 et 1945 pour soutenir l'effort de guerre. L'objectif était de les retourner à leur vocation civile, mais aucune planification structurée n'accompagnait cette reconversion sporadique des bases militaires et autres installations de la Défense nationale (Goren et Lackenbauer 2000; Ozorak 1991; 1998; 2001).

C'est dans les années soixante que l'on a vu apparaître les premiers projets d'ensemble de réduction des infrastructures militaires. En 1964, de pair avec la parution du Livre blanc de Paul Hellyer et notamment la décision d'unifier les trois commandements en un seul corps d'armée, le MDN a entrepris un vaste processus d'identification des bases militaires redondantes dans l'objectif d'éliminer les coûteux « surplus » sur le plan des installations (Ozorak 2001). À ce moment, des milliers de travailleurs civils du MDN ont dû être replacés ou indemnisés, alors que les collectivités ont ouvertement affiché leur opposition à ces fermetures. Cette vague de mécontentement s'est révélée être un casse-tête pour le

gouvernement fédéral qui a alors pris conscience de l'importance économique que revêtaient les bases militaires pour les communautés locales ainsi que pour les employés directs du ministère.

L'arrivée de Trudeau à la barre du gouvernement fédéral en 1968 a marqué l'introduction de la logique financière pour justifier la fermeture et la rationalisation d'une portion significative des installations des FC. Ainsi, la nécessité de la refonte des sites militaires canadiens n'était plus présentée comme exclusivement liée aux impératifs géopolitiques, mais aussi au besoin de contrôler les dépenses générales de l'administration centrale (Goren et Lackenbauer 2000). Cette double considération, soit les besoins stratégiques et les exigences financières, a continué de justifier les processus de dégraissage des infrastructures de défense canadienne jusqu'à la période post-guerre froide.

4.4.1 La période post-guerre froide : des fermetures sans consultation, et sans projet systématique d'accompagnement

Le climat politico-économique de la décennie 1990 se prêtait magnifiquement bien à la mise en œuvre d'un programme de compressions des installations militaires canadiennes. D'une part, la transformation géopolitique du monde nécessitait, de l'avis collectif, une révision de l'approche de défense et donc de ses assises matérielles (Canada 1994g). D'autre part, le contexte financier interne au Canada, privilégiant une discipline budgétaire rigoureuse au plan des dépenses de programmes, incitait à une réduction des coûts associés à la défense (Canada 1994g). La Défense nationale représentait le plus important propriétaire foncier au pays, et l'entretien ainsi que les services qui soutenaient cette vaste infrastructure constituaient une cible de choix pour les compressions qui s'amorçaient (Canada 1994g). Cependant, fermer des bases signifiait également perdre des votes dans les provinces touchées et l'impopularité politique de ces mesures a largement contribué, dans un premier temps, à freiner le projet de réduction des infrastructures que le gouvernement conservateur aurait souhaité mettre sur les rails.

En 1989, le budget du ministre des Finances Wilson annonçait en effet une restructuration importante des sites militaires¹⁰⁷ (Canada 1989) dont la fermeture de trois bases majeures situées à l'Île du Prince Édouard, en Ontario et au Manitoba, ainsi que des deux dernières bases militaires canadiennes en Allemagne. Or, si la cessation des activités des installations européennes semble avoir soulevé peu d'émotion, on ne peut pas en dire autant des bases localisées au Canada (French 1989). Face à de fortes résistances locales ainsi qu'à des critiques incisives d'une opposition officielle dénonçant la méthode adoptée par les conservateurs¹⁰⁸, le gouvernement de Mulroney a dû faire marche arrière sur certains dossiers. Il a ainsi promis de maintenir ouverte la base de Chatham, jugée obsolète par les autorités militaires depuis les années 1970 (Newman 1994), et il a dû débloquer des montants importants à titre de compensation pour les communautés touchées (Canada 1994g). Quelques années plus tard, en pleine période électorale, un centre de perception des impôts a de surcroît été octroyé à Summerside, l'une des villes touchées par les fermetures de 1989, dans l'objectif de faciliter sa revitalisation (Eade 1993).

Cependant, ces mesures « pansement » n'ont pas satisfait les plus sévères détracteurs de l'approche canadienne en matière de réduction des infrastructures militaires, estimée trop arbitraire et trop soumise aux aléas de la conjoncture politique et partisane. En effet, la décision de cesser les activités des bases militaires passait par le processus budgétaire, excluant d'office la tenue de débats publics sur ces enjeux et mettant les localités affectées par les cessations d'activités militaires devant le fait accompli. Les décisions étaient donc le résultat d'un processus discrétionnaire dont plusieurs jugeaient qu'il n'était pas à l'abri de motivations électoralistes, comme en témoigne l'attribution du centre fiscal à l'Île-du-Prince-Édouard (Goren et Lackenbauer 2000).

C'est entre autres en réponse à ces préoccupations que l'administration Mulroney a mis sur pied le *Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de défense*, dont la tâche était de formuler un cadre général permettant de rationaliser plus efficacement et démocratiquement

¹⁰⁷ En 1985-1986, les conservateurs avaient décidé de fermer vingt et un sites de la ligne de radar Pine Tree mais ces éliminations n'avaient pas suscité autant de débats car ils étaient éloignés et peu dotés en personnel (Canada 1994e, Canada 1994g).

¹⁰⁸ Les Libéraux jugeaient que l'administration n'avait pas suffisamment tenu compte des impacts socio-économiques des fermetures (Clairmont 1994).

l'ensemble des installations militaires canadiennes (Canada 1992e; Clairmont 1994). Le rapport du groupe, soumis en 1992, proposait l'adoption du cheminement suivant : une liste des sites « superflus » devait être élaborée par une équipe du MDN et soumise à la fois aux communautés concernées ainsi qu'à un panel d'experts indépendants. Ce panel aurait par la suite la responsabilité de tenir des audiences publiques sur les fermetures potentielles, de vérifier la pertinence des raisons militaires avancées pour les justifier, et de proposer des mesures suffisantes pour atténuer l'impact des fermetures sur les communautés environnantes. Un ensemble de recommandations finales devait par la suite être présenté au Premier ministre, qui devait l'accepter ou le refuser en bloc (Clairmont 1994).

Les recommandations du Groupe consultatif sont toutefois restées lettre morte. Lors des exercices du budget et du LB de 1994, réalisés sous l'égide des libéraux en poste depuis 1993, la méthode utilisée fut celle qu'ils avaient durement dénoncée en 1989 : l'annonce de nombreuses fermetures et de réduction significative d'activités de bases militaires s'est faite par l'entremise du budget, sans consultation et sans avis public, et sans mise en œuvre de plans d'accompagnement susceptibles d'épauler les communautés rendues vulnérables par ces restructurations (Goren et Lackenbauer 2000).

En février 1994, le document intitulé *Incidences du budget – Défense nationale* (Canada 1994d) communiquait ainsi l'intention du gouvernement de fermer vingt et une bases et stations, de réduire les activités de sept bases supplémentaires, et de fusionner cinq installations (Canada 1994d). Parmi les aspects les plus controversés des projets de restructurations, mentionnons la fermeture des quartiers généraux des commandements, tous déménagés au QG de la Défense nationale à Ottawa, la fermeture de l'école militaire de St-Jean-sur-Richelieu au Québec et la fermeture de la base de Chilliwack en Colombie-Britannique (Canada 1994d) (Bellavance 1995). Les fermetures et réductions d'activités se sont étendues sur trois à quatre années, et si quelques fonds ont été dégagés à titre de compensation, notamment pour les provinces des Maritimes (Goren et Lackenbauer 2000; Savoie 1995), il s'agissait essentiellement de décisions prises de manière *ad hoc*, ne venant en aucun cas appuyer une démarche de reconversion des sites militaires vers la vie civile.

4.4.2 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire :

Les fermetures de bases au Canada ont été un outil privilégié particulièrement par le gouvernement libéral de Jean Chrétien pour rencontrer les objectifs de réduction du déficit/de la dette et de rétablissement des finances publiques. Son administration a fait le choix de procéder sans consultation ainsi que d'imposer la restructuration des installations militaires canadiennes aux collectivités locales, sans véritable planification ni programme de compensations pour atténuer les impacts négatifs des fermetures, ou pour appuyer des projets de reconversion ou de diversification pour remplacer l'activité économique générée par les bases. Certaines mesures ont été prises dans des sites ciblés, comme l'attribution d'un centre de formation en maintien de la paix à la base de Cornwallis en Nouvelle-Écosse, mais ces projets semblent avoir été formulés de manière un peu *ad hoc*. Il semble donc, pour reprendre l'idée lancée par Goren et Lackenbauer (2000), que l'administration a su mettre à profit la conjoncture des années 1990 et le consensus à l'effet « qu'il fallait absolument faire quelque chose pour le déficit » pour imposer cette rationalisation et pour se soustraire à la tâche d'édifier des projets de remplacement des activités ou de formation de la main d'œuvre comme cela s'était fait aux États-Unis.

4.5 L'évolution de la politique d'acquisition : un recentrage sur le rôle de client

Deux traits distinctifs peuvent succinctement caractériser les opérations d'acquisition au Canada : opacité et complexité. En effet, le processus présidant à l'achat de biens militaires est abscons, car incluant une quantité appréciable d'acteurs institutionnels et poursuivant une multitude d'objectifs qui semblent parfois difficiles à harmoniser. Edgar et Haglund (1995) n'hésitent pas à parler de « chaos » pour dépeindre l'état des relations État-industrie de défense au Canada, y compris celles se concrétisant par le biais de la politique d'acquisition. Cependant, une bonne compréhension de cette dimension qui incarne, sommes toutes, le lien le plus direct entre les institutions gouvernementales et l'industrie s'avère primordiale pour dresser un portrait satisfaisant du fonctionnement général de la défense du pays et de son adaptation post-guerre froide. C'est pourquoi il s'agira ici, dans un premier temps, d'identifier les principaux acteurs en cause, et dans un second temps, de dégager les grandes orientations de la politique d'acquisition canadienne pendant la période post-guerre froide.

4.5.1 Les acteurs et les processus en cause : pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

Le ministère de la Défense nationale est le principal responsable de la définition de ses besoins, ce qui constitue bien entendu la première étape de tout processus d'acquisition. Officiellement, c'est au sous-ministre adjoint (matériel) (SMA(mat)) que revient la charge de formuler la politique générale guidant les achats du MDN, ainsi que de gérer et de planifier l'ensemble de l'acquisition de l'organisme, que ce soit pour les investissements à long terme ou le soutien logistique immédiat (Fernandez 1999). Il est épaulé dans l'accomplissement de ses tâches par les vices chefs d'état-major des armées, qui ont la responsabilité de « recommander des modifications à la politique, aux pratiques, aux instructions et aux directives de la direction de l'acquisition et du soutien matériel » (Canada 2000d).

En principe, l'acquisition de défense doit respecter, dans l'ordre, les règles suivantes : 1) assurer la primauté des exigences opérationnelles des FC; 2) incarner une valeur optimale, c'est-à-dire le meilleur rapport qualité-prix compte tenu des exigences opérationnelles; 3) répondre aux principes de transparence et d'ouverture en matière de gestion des fonds publics; 4) contribuer à la promotion des objectifs socio-économiques nationaux et 5) aider au maintien d'une capacité concurrentielle dans le domaine de la défense au pays (Canada 2000e). Le SMA (mat) doit également veiller à ce que les choix en matière d'acquisition respectent le cadre financier général déterminé par le ministère des Finances.

Ceci étant dit, une recherche plus approfondie révèle que le nombre d'acteurs interpellés par le processus d'acquisition de la défense, en partant de la phase initiale de la définition des besoins jusqu'à l'appel d'offres formel, est beaucoup plus significatif que les directives officielles ne le laissent entendre¹⁰⁹. Les termes précis d'un achat majeur et le cahier de charge qui l'accompagne sont en effet préalablement débattus par plusieurs comités et groupes de travail qui peuvent être limités aux acteurs du MDN et du Quartier général de la Défense nationale (QGDN), (représentants de l'état-major et des services financiers par exemple), ou interministériels rassemblant des attachés d'autres organismes fédéraux, (notamment d'Industrie Canada (IC), de Travaux publics et services gouvernementaux

¹⁰⁹ Voir à ce chapitre le site internet de la section Planification et Gestion de la défense (P&GD) du ministère de la Défense nationale <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgps/pubs/commit/>

Canada (TPSGC), et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)). Mentionnons, à titre d'exemple, le Comité d'examen des acquisitions, un comité interministériel central ayant pour tâche « d'[examiner] les potentialités de développement socio-économique de toutes les acquisitions évaluées à plus de deux millions de dollars », où l'on retrouve des cadres d'IC, de TPSGC, de SCT ainsi que des ministères fédéraux de développement régional (Canada 2003). Le contenu des délibérations des divers comités n'est cependant pas disponible pour le public, et il est donc difficile de savoir de manière précise comment s'échafaude un appel d'offres au sein de la Défense nationale.

Cette multiplication d'intervenants dès la phase initiale de l'acquisition est attribuable à la double obligation, pour le MDN, d'orienter ses achats de sorte qu'à la fois ils répondent aux impératifs opérationnels de l'armée, et bénéficient directement et indirectement à l'économie canadienne conformément à la quatrième règle de l'acquisition de défense (voir ci-haut). Notons toutefois que la responsabilité première du MDN est d'identifier et d'énoncer clairement ses besoins et de préciser les standards de performance technique et opérationnelle attendus.

4.5.2 La politique de retombées industrielles et régionales : un aspect indissociable du processus d'acquisition militaire canadien

Le Canada ne dispose pas sur son territoire d'une industrie de défense capable de répondre à l'ensemble des besoins en termes d'équipements militaires. Dans cette optique, il a recours à une *Politique de retombées industrielles et régionales* (RIR). La plupart des achats importants de matériel militaire (plateformes, grands systèmes, etc.) s'effectue en effet auprès de fournisseurs étrangers, le plus souvent européens ou américains. Des deniers publics étant en cause, les autorités jugent que pour les marchés plus charnus¹¹⁰, dont les projets d'immobilisation militaires constituent la majeure partie, les sommes versées doivent trouver contreparties dans l'économie nationale, à hauteur d'un certain pourcentage de la valeur totale du contrat octroyé. Cette pratique (bien connue sous le nom d'*offsets*) est autorisée en vertu des règles de l'OTAN et est d'ailleurs couramment utilisée par de nombreux États de

¹¹⁰ Les retombées industrielles et régionales (RIR) sont en effet appliquées de manière discrétionnaire pour tous les achats de plus de deux millions de dollars, et sont obligatoires pour tous les achats de dix millions de dollars et plus (Canada [2005]).

l'Alliance (Martin 1996; Petty 1999). Au Canada, la politique encadrant les mesures compensatoires est gérée par Industrie Canada.

La plupart des observateurs jugent qu'il y a deux grandes phases à l'articulation d'une véritable politique de retombées au Canada. La première correspond à la période 1975-1985 où les compensations constituaient, pour le gouvernement, un instrument intéressant en vue de s'assurer que l'économie canadienne bénéficie globalement, d'une manière ou d'une autre, des contrats que le MDN octroyait à des compagnies étrangères (Bélanger et Maltais 1995). Les retombées étaient donc utilisées d'une manière *ad hoc*, sans planification et sans stratégie d'ensemble qui aurait permis de les appliquer de manière cohérente. En effet, selon Fergusson (1996) et Byers (1986), la logique qui dominait pendant cette période était celle des retombées indirectes, c'est-à-dire que les compensations proposées par un maître d'œuvre étranger pouvaient ne pas être en lien direct avec la nature du contrat sollicité. Cependant, suite à la formulation de nombreuses critiques, dont notamment, celles du comité Nielsen (Boyd 1988; Byers 1986; Canada 1985a) et dans l'optique de pourvoir le Canada d'un complexe militaire industriel plus significatif (Canada 1987b), l'administration conservatrice de Mulroney a substantiellement modifié cette approche.

L'introduction de la politique des grands projets d'État en 1985 marque le début de la seconde phase des RIR (Fergusson 1996). Elle est caractérisée par un recentrage du programme de retombées en vue d'obtenir des gains plus directs pour l'industrie de défense sur le territoire (Fergusson 1996). Une préférence systématique pour les entreprises canadiennes, ou pour une filiale canadienne d'une firme étrangère était désormais mise en pratique pour l'octroi de contrats de plus de cent millions de dollars, un critère nommé « contenu canadien » (Fergusson 1996). Si une entreprise étrangère devait être sélectionnée, on exigeait que des firmes locales soient associées comme partenaires au projet, et que le contenu canadien des systèmes achetés atteigne des pourcentages plus élevés (Canada 1992g).

Ces nouvelles orientations en matière d'achat de défense forçaient les firmes souhaitant faire des affaires avec le MDN à intégrer les entreprises canadiennes dans leur offre de service et parfois à ouvrir des filiales en sol canadien pour répondre aux objectifs de RIR ainsi que pour soumissionner sur les grands programmes de l'État (Richer 1995). Conjugée à la forte

croissance des dépenses militaires de l'État canadien, cette politique a eu pour conséquence d'une part, de stimuler la construction d'une BID canadienne plus significative, mieux en mesure de répondre aux besoins des FC (Métivier 1998) et d'autre part, de pouvoir orienter l'injection de sommes substantielles dans l'économie du pays (Bélanger et Maltais 1995). Ainsi, depuis la seconde moitié de la décennie 1980, les RIR agissent à titre de politique industrielle au Canada. Officiellement, les exigences de retombées économiques et régionales sont toujours en vigueur dans la politique d'approvisionnement canadienne à l'heure actuelle (Canada [2005]).

Comme leur nom l'indique, les retombées industrielles et régionales poursuivent un double objectif : premièrement, permettre à l'industrie canadienne de maximiser les gains pouvant directement et indirectement être liés à un achat et deuxièmement, faire en sorte que les bénéfices escomptés d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes (au sens de la politique économique), soit l'Ouest, le Québec, l'Ontario et les Maritimes (Canada [2005]). Ainsi, la soumission présentée par une entreprise lors de la période de compétition doit impérativement comporter un projet de RIR détaillé précisant de quelles manières se concrétiseront les retombées industrielles, technologiques et régionales si elle se voyait attribuer le contrat convoité.

Officiellement, cinq critères guident l'évaluation d'une proposition de RIR :

Encadré 4.1 – Principaux critères d'évaluation des retombées industrielles

1. Contenu canadien : la proposition de retombées soumise par une entreprise doit solliciter le plus possible la participation d'entreprises canadiennes;
2. Causalité : les activités de RIR proposées par un soumissionnaire doivent être en lien avec le contrat attribué;
3. Facteurs d'accroissement du développement : les RIR doivent contribuer à la croissance des entreprises canadiennes qui en seront bénéficiaires;
4. Synchronisation : de la manière la plus simple possible, ce critère réfère à la durée des RIR, en fonction de la durée du contrat;
5. Parties admissibles : ce critère désigne les entreprises qui sont parties au contrat, c'est-à-dire qui sont identifiées par le maître d'œuvre comme partenaires au contrat (exclue les sous-traitants).

Source : Canada [2005].

En plus de répondre aux critères de sélections, le projet de retombées doit également respecter, dans la mesure du possible, les cinq grands objectifs stratégiques d'IC :

Encadré 4.2 : les cinq grands objectifs stratégiques d'Industrie Canada

1. Innovation améliorer la performance du Canada dans le domaine de l'innovation grâce aux nouvelles technologies, aux processus, aux services, etc. qui ne sont pas actuellement disponibles au Canada;
2. connectivité – développer, promouvoir et utiliser le commerce électronique et les applications numériques en ligne qui favorisent les activités des entreprises;
3. marché - promouvoir des capacités et des compétences canadiennes sur un marché équitable, efficace et concurrentiel;
4. investissement - améliorer la situation du Canada comme emplacement privilégié pour les investissements canadiens et étrangers;
5. commerce - travailler avec les entreprises canadiennes pour accroître la part du marché mondial des échanges que détient le Canada.

Source : Canada [2005].

Par ailleurs, une offre de service sera plus favorablement jugée si elle comporte une partie visant à favoriser le développement des petites et moyennes entreprises canadiennes (PME), ou celui de firmes appartenant à des autochtones (Canada [2005]). Ces pourquoi divers ministères sont appelés, de manière *ad hoc*, à émettre un avis sur les RIR, par exemple, TPSGC pour le volet PME et Affaires indiennes et du nord pour les autochtones (Canada. [2005]).

Le cabinet, et le premier ministre par extension, doivent également approuver les grands projets de l'État, c'est à dire les achats se chiffrant à plus de cent millions de dollars (Canada 2002a). Le premier ministre prend sa décision sur la base des recommandations effectuées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), ayant lui-même formulé ses propositions à partir des analyses fournies par le MDN (rencontre des besoins) et par IC (rencontre des objectifs socio-économiques). De plus, un projet d'acquisition dont la facture finale est évaluée à moins de cent millions de dollars, mais qui comporte un niveau élevé de risques, peut se voir attribuer le statut de grand projet de l'État par le SCT, et donc être obligé d'obtenir le paraphe du Premier ministre pour démarrer. Le processus est manifestement complexe et s'est, à plusieurs reprises, attiré les foudres du Vérificateur général pour son manque de cohérence d'ensemble, pour la lenteur qu'il imposait à la prise de décision, ainsi

que pour les coûts de gestion qu'il induisait. C'est entre autres à ces problèmes que se sont adressés les réformes post-guerre froide.

4.5.3 Les réformes post-guerre froide : un MDN de plus en plus « client » dans un contexte de contraintes budgétaires

Pour l'administration fédérale, la décennie 1990-2000 s'est avérée être une période charnière pour introduire de nouvelles idées en matière d'achats pour la défense. Les fortes compressions budgétaires dans l'enveloppe de l'acquisition, conjuguées aux critiques récurrentes formulées par le Vérificateur général du Canada (VGC), dont plusieurs étaient antérieures à la fin de la guerre froide (Canada 1984a; Canada 1987c), semblent avoir favorisé la mise en œuvre d'une vaste réforme du processus d'acquisition dans la défense.

Il convient de noter ici que les efforts pour réformer le système d'approvisionnement ainsi que le mode d'achat du gouvernement fédéral pendant la décennie post-guerre froide ont touché de nombreux acteurs institutionnels et plusieurs aspects du processus, que ce soit la modification des arrangements contractuels ou l'informatisation des services d'acquisition. Nous avons choisi de nous concentrer sur les transformations apportées par le MDN à son approche de l'approvisionnement militaire puisqu'il s'agit du sujet principal de la thèse, ainsi que sur l'impact des réformes sur la politique de RIR, une pierre angulaire de l'acquisition de défense canadienne.

Le ministère de la Défense nationale a amorcé au début de la décennie 1990 une refonte majeure de son approche en matière d'achats, dans un contexte où le contrôle des coûts devenait la priorité numéro un de l'organisme touché de plein fouet par les compressions budgétaires. Cette restructuration, qui s'est échelonnée sur l'ensemble de la décennie, comporte de très nombreuses facettes, dont certaines sont de nature davantage technique et touchent des aspects de gestion de l'information et de mise en commun des données qui paraissent moins pertinentes dans le cadre de ce chapitre¹¹¹. Nous avons ainsi regroupé en deux grands volets les éléments qui incarnent un tournant dans la politique canadienne

¹¹¹ Nous pensons notamment à la mise sur pied d'un bureau électronique de l'acquisition, d'un système informatique de gestion des données concernant l'acquisition (le SIASM), ainsi qu'aux efforts de rationalisation interne au MDN quant au processus de définition des besoins et d'approbation des projets.

d'approvisionnement militaire, chacun reflétant une transformation de la philosophie générale gouvernant l'acquisition de défense du pays.

Le premier volet concentre l'ensemble des mesures visant à rapprocher les méthodes d'achats du MDN de celles en vigueur dans les marchés commerciaux. On partait du constat que les pratiques d'achats militaires en vigueur du temps de la guerre froide, particulièrement certaines mesures implantées par les conservateurs dans les années 1980, avaient mené à des dérives certaines sur le plan des coûts associés aux programmes majeurs¹¹² (Canada 1987c). Dans l'optique de réduire le montant final des factures des systèmes d'armes complexes, il devenait logique de s'attaquer à ces règles ayant contribué à éloigner l'univers de la défense des impératifs de contrôle des coûts et de la rationalité économique dominant supposément les marchés civils. Le ministère a donc mis en place un ensemble de mécanismes visant à changer les règles de l'acquisition pour les orienter vers une philosophie jugée globalement plus « commerciale », c'est-à-dire plus en phase avec la recherche du meilleur rapport coûts/bénéfices d'un achat majeur.

Dans un premier temps, on a instauré une politique « d'achats de produits commerciaux déjà existants », mieux connu sous le nom de COTS¹¹³. Annoncé dans le Livre blanc sur la défense de 1994, cette politique vise à se procurer certains des produits dont les FC ont besoin parmi les biens disponibles sur les marchés, qu'ils soient civils ou militaires, éliminant ainsi la phase de R-D généralement associée aux contrats nécessitant la mise au point de produits « sur mesure », et réduisant du même coup les frais globaux du projet (Canada 1999f). Selon Fergusson (Fergusson 1995), le COTS se traduit, au Canada, par l'adoption simultanée et au cas par cas de plusieurs méthodes d'achats pour les grands programmes : premièrement, l'acquisition de systèmes complets déjà assemblés, comme pour l'achat des sous-marins diesels (Todd 1995). Cette formule engendre toutefois comme conséquence une réduction importante des attentes en termes de retombées directes et régionales. Deuxièmement, la production des plateformes et des systèmes sous licence, qui permet d'éviter le gros des coûts liés au développement ainsi que des délais et qui laisse également

¹¹² Voir chapitre sur les États-Unis pour plus de détails sur les « dérives » du système d'acquisition et de production pendant la guerre froide.

¹¹³ *Commercial Off The Shelf*, ou, au mot à mot, produit commercial disponible sur les tablettes.

l'espace nécessaire à la formulation de RIR intéressantes pour la base industrielle canadienne, comme ce fut le cas pour le contrat d'achat de transport de troupe blindés adjudé à la Division diesel de General Motors en 1997 (Canada 1997c). Troisièmement, l'acquisition des coquilles des plateformes auprès de fournisseurs externes, et l'achat des systèmes et composants principaux auprès des firmes canadiennes, formule qui maximiserait les retombées et la valeur du contenu canadien, mais qui aurait tendance à gonfler la facture liée à la R-D.

Dans un second temps, dans la mesure où tous les besoins des FC ne peuvent pas être rencontrés par l'offre de produits déjà existants, le MDN a implanté une directive visant à favoriser les « contrats basés sur le rendement ». Concrètement, cette politique consiste à introduire au sein même des contrats, des incitatifs à la « performance » (par exemple des primes lors de livraison hâtives). Il s'agit ici d'encourager les fournisseurs à éviter les délais et les dépassements de coûts trop souvent associés aux contrats de défense. Peu utilisée vers la fin des années 1990 (Canada 1999f; États-Unis 1999f), cette mesure aurait été intégrée dans le très controversé contrat pour l'achat d'hélicoptères maritimes en 2004 (Pugliese 2004). Il est donc difficile d'évaluer, à ce stade, si ce type de mesures donne les résultats espérés. Dans un troisième temps, on a soumis les services de logistique et de soutien généraux à la formule du flux-tendu (*just-in-time*), les fournisseurs s'engageant par contrat à livrer dans des temps très courts certains biens courants (Canada 1994f). Encore une fois ici l'objectif général était de réduire les coûts en éliminant, à toutes fins pratiques, la nécessité de gérer un inventaire important (reléguant cette responsabilité à l'entreprise) et en permettant la fermeture de nombreux dépôts (facilitant le processus de réduction des infrastructures) (Canada 1999f; Fernandez 1999).

Dans un quatrième temps, on a implanté un projet de *Diversification des modes de prestation des services* ou DMPS¹¹⁴. Cette formule désigne la mise en œuvre d'un programme de privatisation, ou d'externalisation, des services autrefois réalisés par des fonctionnaires du MDN ou par des militaires. Partant du postulat que le secteur privé était en mesure de réaliser les mêmes tâches que les employés de la fonction publique, mais à des coûts moins élevés, on

¹¹⁴ En anglais, ce projet est mieux connu sous l'acronyme ASD, soit *Alternative Service Delivery*.

a décidé de soumettre à la compétition toute une gamme de services (Canada 2000e). Ce programme d'impartition a été présenté par le gouvernement comme l'une des pièces maîtresses de l'ajustement post-guerre froide des politiques d'acquisition et des pratiques du MDN. Il devait permettre des économies suffisantes pour maintenir le tempo des opérations des Forces canadiennes « polyvalentes et aptes au combat », ainsi que leur état de préparation (Anonyme 1997; Canada 1998i).

Le programme DMPS a ainsi démarré en 1995 avec la privatisation des unités de soutien et d'alimentation des BFC de Goose Bay et de Kingston, ainsi que des activités d'entretien courantes au Centre d'essais techniques (aérospatiale) de Cold Lake (Alberta) et au Centre de l'entraînement de vol de l'OTAN à Moose Jaw (Saskatchewan) qui fait d'ailleurs l'objet d'examens réguliers de la part du Vérificateur général (Canada 1996c; Canada 2000c). Annoncée comme politique formelle du gouvernement fédéral dans le discours du budget de 1995-1996 (Canada 1995f), le programme DMPS a été appliqué sur sept autres sites de la Défense nationale à partir de 1997, et a également été étendu à la chaîne d'approvisionnement du ministère, ainsi qu'aux tâches de soutien opérationnel pour certains types de missions (Bray 2002; Canada 2000e).

Le second volet identifié est un peu le miroir du premier : il regroupe en effet l'ensemble des directives visant à modifier de manière sensible le rapport entre l'État et ses principaux fournisseurs militaires par l'instauration de mesures ayant pour objectif de rapprocher les méthodes de travail des firmes militaires de celles des marchés commerciaux. Il s'agit ici d'un but clairement exposé par le MDN :

Le Ministère a entrepris de rationaliser ses rapports avec l'industrie canadienne de défense. Les derniers fournisseurs directs seront intégrés dans un réseau de soutien assuré qui répondra à toute la gamme des besoins du MDN. Le Ministère comptera de plus en plus sur les fournisseurs étrangers pour se procurer certains produits de nature stratégique. La survie des fournisseurs canadiens et étrangers sera déterminante, et le Ministère constatera qu'il est de plus en plus nécessaire de conserver les industries existantes au lieu de créer une concurrence qui n'est ni soutenable ni rentable (Canada 1999f: [3-4]).

C'est dans cette optique que le ministère annonçait, dans la foulée des réformes apportées à ses pratiques d'achats, que certains marchés de biens stratégiques seraient davantage ouverts, à l'avenir, à la concurrence provenant d'entreprises étrangères, ce qui signalait un recours moins fréquent aux sources uniques pour les besoins de la défense. L'implantation du COTS

s'inscrit également dans cette volonté de confronter les firmes militaires à une compétition provenant de leurs consœurs civiles et étrangères.

On a également cherché à donner plus de latitude aux entreprises dans la gestion de leur lien contractuel avec l'État. La création de la formule de « l'achat axé sur les résultats »¹¹⁵ s'inscrit directement dans cette orientation, en limitant la tâche du MDN à la définition de ses besoins et de la fourchette de dépenses permises (Canada 1999f; Canada 2002a). Ainsi, dans la formulation d'un projet complexe comportant des risques élevés de dépassement des coûts, au lieu de définir de manière exhaustive les standards et performances attendus pour chaque aspect du programme, on laisse le soin à la firme de préciser elle-même de quelle manière (et pour quelle somme) elle entend rencontrer les objectifs définitifs du projet (États-Unis 1999a). Sommes toutes, la logique était d'utiliser les outils disponibles pour modifier de manière sensible les repères avec lesquels les entreprises militaires canadiennes avaient l'habitude de fonctionner. Ceci signifiait essentiellement que le MDN se retranchait dans son rôle de client plus exigeant, imposant ses règles du jeu de l'acquisition, et laissait aux entreprises le choix de s'adapter à cette nouvelle donne, ou de sortir du marché.

4.5.4 L'impact sur les RIR : la Politique d'examen des acquisitions et la confirmation d'une approche au cas par cas

La politique de retombées directes mise en œuvre par l'administration de Mulroney pendant les années 1980 avait engendré un certain nombre de phénomènes qui s'inséraient malaisément dans le cadre financier austère de la décennie post-guerre froide. Toutefois, en tête de liste des problèmes identifiés logeaient les coûts induits par la préférence nationale retrouvée sous l'idée de contenu canadien. En effet, en comparant les frais associés à six grands projets d'immobilisation de l'État montrant divers degrés de participation canadienne¹¹⁶, le Vérificateur général arrivait au constat que les contrats attribués sur la base des RIR les plus avantageuses pour les entreprises et les régions canadiennes étaient également ceux qui avaient coûté le plus cher aux contribuables (Canada 1992f).

¹¹⁵ En anglais, *Benefits Driven Procurement* ou BDP

¹¹⁶ A) contrats octroyés en fonction des priorités canadiennes de développement industriel et régional; b) contrats octroyés avec une importante participation canadienne et c) achats de produits déjà disponibles dans les marchés.

[L]a décision d'avoir recours au processus d'approvisionnement pour satisfaire aux besoins nationaux ou régionaux immédiats, pour permettre au Canada d'acquérir une capacité opérationnelle unique, ou pour «canadianiser» les composantes peut entraîner des coûts appréciables. Dans le cas des projets que nous avons examinés, ces coûts représentaient parfois tout simplement les frais liés à l'administration des retombées industrielles découlant de l'achat de produits disponibles sur le marché et, d'autres fois, pouvaient atteindre 20 p. 100 du total des coûts du projet. Dans la perspective globale du Programme des services de défense, un plan échelonné sur quinze ans qui comprend des grands projets de l'État d'une valeur dépassant 50 milliards de dollars, ces coûts pourraient totaliser plusieurs milliards (Canada 1992f : [206])

Dans le contexte de la décroissance importante des ressources allouées à la défense et notamment à l'enveloppe des acquisitions, l'inflation occasionnée par la promotion d'une participation canadienne dans les programmes majeurs se révélait un sujet sensible. L'intention affichée, inscrite au livre blanc de 1994, de favoriser les achats de produits déjà existants, tout comme celle d'ouvrir certains marchés stratégiques à la compétition externe, semblaient indiquer une volonté d'assouplir les exigences concernant le contenu canadien. L'annonce en 1995 de l'achat d'un hélicoptère de recherche et de sauvetage par la voie du COTS, sans aucune précision sur les attentes en termes de contenu canadien, semblait d'ailleurs confirmer un retour vers des exigences compensatoires plus indirectes (Richer 1995).

La *Politique sur l'examen des acquisitions* parue en 1994 (Canada 1994f) apparaît toutefois extrêmement imprécise quant au futur rôle des bénéfices industriels et régionaux lors de l'attribution des marchés. En effet, le document affirme, d'une part, que les RIR continuent d'occuper une place centrale dans les objectifs d'achat représentant plus de deux millions de dollars en fonds publics :

Le gouvernement a décidé que ses activités d'acquisitions se devaient aussi d'appuyer les objectives (*sic*) nationaux en matière de développement industriel et régional, de développement économique des autochtones, d'environnement et d'autres objectifs socio-économiques approuvés.

[...] Il [le gouvernement] a reconnu également que dans certains cas, des dispositions spéciales s'imposent afin de favoriser l'essor des économies régionales et de l'infrastructure industrielle canadienne, et d'appuyer d'autres objectifs nationaux (Canada 1994f: 1).

Mais d'autre part, la politique déclare que c'est la concurrence qui constitue la « pierre angulaire du processus d'approvisionnement » de l'État. Le document ne proposait donc aucune hiérarchisation des critères, mais instaurait plutôt des Comités interministériels

d'examen des acquisitions ayant pour mandat « d'examiner et de recommander des stratégies d'approvisionnement relatives aux acquisitions individuelles ou aux groupes d'acquisitions » (Canada 1994f: 2). Le gouvernement semblait ainsi annoncer son intention de procéder au cas par cas, et de ne pas donner préséance à l'un ou l'autre critère, ce qui tendait à ne pas simplifier du tout le processus de sélection d'un fournisseur.

4.5.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Au sortir de la guerre froide, l'administration canadienne était confrontée à deux grandes catégories de problèmes en matière de politique d'achat : d'un côté, les coûts généraux et les délais associés à la réalisation des grands projets de l'État, particulièrement en regard de la politique de RIR mise en place par l'administration conservatrice dans les années 1980 ; d'un autre côté, le caractère un peu éclaté, aléatoire et potentiellement incompatible des critères devant guider les achats de défense. Il semble que les réformes post-guerre froide aient ciblé, avant tout autre objectif, le contrôle des coûts associés aux achats et aux investissements en capital, plutôt que la clarification et l'harmonisation du processus d'acquisition dans son ensemble. Cette dimension semble en effet être passée au second plan des priorités gouvernementales malgré les nombreuses et persistantes critiques formulées par les analystes ainsi que par le Vérificateur général (Byers 1986; Canada 1984a; Canada 1987c; Canada 1992f). Dans cette optique, il n'est pas complètement farfelu d'imaginer que la multiplicité des règles et des intervenants appelés à se prononcer sur un dossier alloue aux autorités une certaine latitude dans l'octroi d'un contrat militaire : la diversité des critères de sélection – et le manque flagrant de volonté de les hiérarchiser – rend plus aisée la justification du choix d'un fournisseur.

Les budgets de défense constituent en effet la catégorie de dépenses discrétionnaires la plus significative au Canada (Byers 1986; Fergusson 1996) et de surcroît, ils ne sont pas soumis aux règles de l'OMC et de l'ALÉNA régissant les marchés publics (Canada 2002a). Dans cette perspective, les dépenses d'acquisition de défense continuent de représenter un outil intéressant de politique industrielle pour les autorités politiques peut-être réticentes à abandonner un tel levier dans un contexte où les possibilités d'intervention directe de l'État dans l'économie se font de plus en plus rares.

Cette utilité à titre de moyen plus ou moins déguisé d'incursion dans l'économie nationale devient encore plus patente lorsqu'on la met en relation avec la politique de retombées industrielles et régionales associées aux achats importants. En effet, comme le mentionne Métivier (1998), les RIR sont

[...] devenues parties intégrantes de la dynamique de développement économique canadien où l'obtention de gros contrats de la défense devient un enjeu de grande importance pour une province ou une région (Métivier 1998: 56).

Dans le contexte du fédéralisme canadien, ces enjeux revêtent donc une importance particulière pour un parti souhaitant se maintenir au pouvoir : l'ordre du jour de la politique intérieure et le jeu des relations intergouvernementales (fédéral – provincial) est en effet susceptible de peser sur les décisions en matière d'octroi des contrats (Fergusson 1995) permettant aux autorités de favoriser des intérêts de nature plus économique ou régionale sur ceux exclusivement liés aux exigences opérationnelles du MDN. À ce chapitre, il est plutôt révélateur de constater que le gouvernement n'a pas éliminé les demandes en termes de contenu canadien, mais qu'il a plutôt choisi de les fonder au sein d'un ensemble de critères où aucune règle précise ne domine de façon claire et pourrait être susceptible de donner une direction à la politique d'approvisionnement (Canada [2005]).

Pour ce qui est de la Défense nationale, il semble que les réformes aient été largement conditionnées par la nécessité de réduire les coûts. D'ailleurs, les changements introduits semblent s'être partiellement inspirés de plusieurs recommandations formulées par le *Groupe de travail chargé de l'examen des programmes* dirigé par Nielsen en 1986 sous l'administration des conservateurs de Mulroney (Canada 1985a). Ce dernier préconisait entre autres, la privatisation d'une large gamme de services publics (y compris ceux liés à la défense) ainsi que l'application du principe d'origine britannique de la recherche du *Best Value for Money*, soit l'institution de la logique du meilleur rapport qualité-prix pour les achats de l'administration (Ashton 1990). Des mesures telles que le COTS ou le DMPS s'inscrivent directement dans cette philosophie.

Toutefois, comme le souligne Fergusson (1995), le LB de 1994 était vague sur la manière d'appliquer le COTS, ne spécifiant pas quelles méthodes seraient privilégiées pour se procurer les systèmes d'armements et les plateformes (systèmes déjà montés, production sous-licence ou achat de la coquille et acquisition auprès des fournisseurs locaux des sous-

systèmes). Ce flou permettait *de facto* aux autorités de procéder au cas par cas, générant un manque de cohérence d'ensemble tant de l'approche canadienne de l'acquisition militaire, que du message transmis aux entreprises. Ainsi, la volonté de maintenir une base industrielle de défense canadienne ne ressort pas avec force des multiples mesures mises en œuvre, qui semblent avant tout avoir cherché à ménager une certaine latitude décisionnelle dans un contexte budgétaire contraignant. Par ailleurs, plusieurs interrogations sont soulevées aujourd'hui sur la pertinence et l'efficacité de certaines des mesures introduites pendant la décennie 1990. Il semble en effet qu'au terme d'une dizaine d'années d'observations, plusieurs changements ne donnent pas les résultats escomptés. Le problème des délais de livraison n'est toujours pas résolu et reste dans les priorités du MDN, d'IC, de TPSGC (Canada 2005a) et ce, malgré les incitatifs et l'instauration du principe de flux tendu, (Canada 1999f; Pugliese 2004). Compte tenu de la lenteur administrative bien connue de l'État, il semble plausible que des mesures telles que le *just-in-time* soient difficiles à implanter.

L'apport croissant du secteur privé dans les services, amorcé par le biais du programme DMPS suscite lui aussi quelques haussements de sourcils chez les analystes et des grincements de dents parmi les rangs des syndicats qui représentaient les travailleurs dont les postes ont été impartis (Francoli 2002). Depuis son introduction au début de la décennie, de multiples plaintes ont en effet été formulées à l'endroit des entreprises choisies pour gérer les sites des FC, ce qui tend à laisser croire que l'attribution des tâches au secteur privé ne s'est pas fait sans heurts. Par exemple, les ententes en matière de primes de transition et de conditions de réembauche pour les employés fédéraux affectés par la politique de privatisation n'auraient pas été respectées, ce qui a soulevé l'ire des syndicats (Canada 2000e). De plus, les économies réalisées par la cession de la gestion des bases et sites de la Défense nationale au secteur privé ne seraient pas aussi substantielles que les autorités l'auraient anticipé, menant à une remise en cause de cette méthode pour certaines activités (Canada 1999h).

Le processus de réforme de l'acquisition semble donc avoir été dicté par les restrictions budgétaires et non par la volonté de donner un sens et une direction à la politique d'acquisition, qui demeure encore aujourd'hui, nébuleuse. Or, cette façon de procéder affecte directement l'industrie. Manifestement, celle-ci a été interpellée à la fois par les baisses

importantes du budget d'acquisition et bien entendu, par les modifications apportées à la politique d'achats du gouvernement.

4.6 La recherche et le développement de la défense : un aspect méconnu de l'activité militaire au Canada

D'entrée de jeu, il faut savoir que le soutien à la recherche et au développement (R-D) militaire ne constitue pas un enjeu central de la politique canadienne, comme il peut l'être aux États-Unis (Richter 2001). De manière générale, les investissements en R-D de ce pays – toutes catégories confondues¹¹⁷ – paraissent plutôt faibles, oscillant entre 1,45 % et 1,64 % du PIB pendant la décennie post-guerre froide (Statistiques Canada 2000). Plus précisément, toujours en proportion du PIB, le Canada se classait avant dernier dans ce domaine parmi les pays du G7 en 1999, tout juste avant l'Italie (Lonmo et Anderson 2003). Ainsi, avec 6 % du budget fédéral total en recherche et développement, la R-D militaire canadienne ne représente pas, loin s'en faut, le moteur de l'innovation technologique de ce pays (Byers 1986).

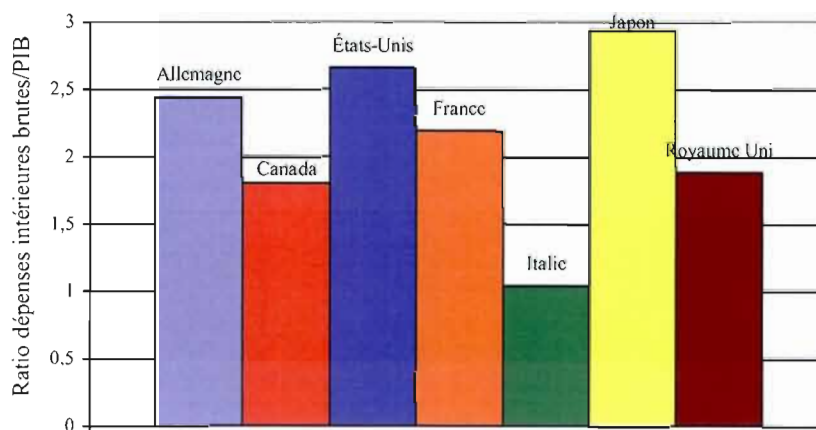


Figure 4.12 Comparaison des ratios de dépenses intérieures brutes en recherche et développement par rapport au produit intérieur brut, pays du G7, 1999.

Source : Lonmo et Anderson 2003.

¹¹⁷ C'est-à-dire civile et militaire, et dont le financement provient d'organismes publics (gouvernementaux) ou du secteur privé (entreprises).

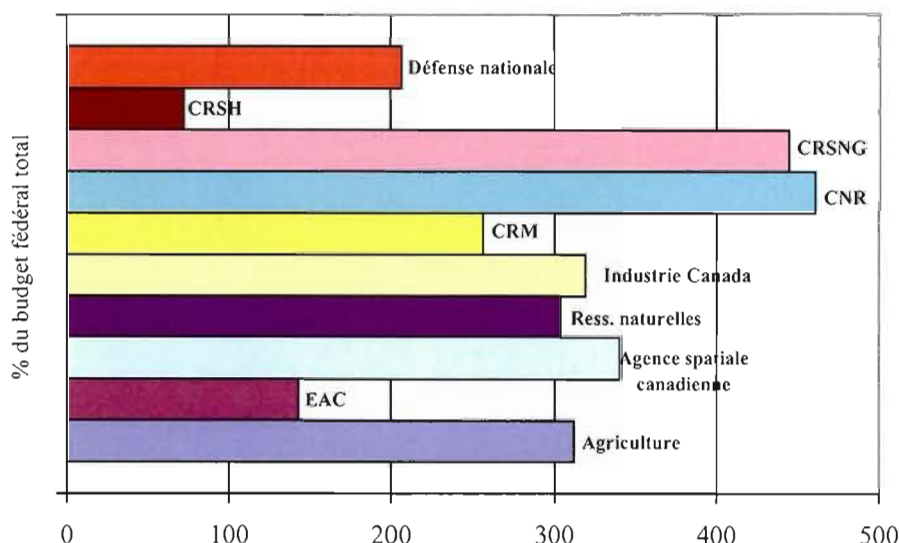


Figure 4.13 Dépenses fédérales en recherche et développement, selon les principaux ministères et organismes, 1998-1999, en pourcentage du budget total¹¹⁸.

EAC – Énergie atomique Canada

CRM – Conseil de recherches médicales

CNR – Conseil national de recherches

CRSNG – Conseil de recherche en sciences naturelles et génie

CRSH – Conseil de recherche en sciences humaines

Source : Statistiques Canada 1998.

Cependant, ce manque de visibilité de l'innovation militaire et la faible proportion des dépenses gouvernementales qui lui est dédiée ne signifient pas pour autant que la recherche et le développement orienté pour les besoins de la Défense nationale soit totalement inexistant. Dans le but de situer le rôle de cette activité, cette section procède, dans un premier temps, à un bref historique de la R-D canadienne, pour ensuite s'attarder à l'examen des mesures mises en place pendant la période post-guerre froide.

4.6.1 Bref historique de la R-D de défense au Canada

La naissance d'un programme cohérent et structuré de R-D militaire au Canada remonte à la fin de la Seconde Guerre mondiale avec la création en 1947 du Centre de recherche pour la

¹¹⁸ Les données utilisées ne concernent que les dépenses réalisées par le gouvernement fédéral dans les organismes et ministères qui lui sont rattachés. Conséquemment, elles n'incluent pas les chiffres liés à la R-D réalisée par les entreprises, ni celle financée par les administrations provinciales.

défense (CRD), une récupération des structures de recherche mises sur pied pendant le conflit (Board 2002; Canada 2004). Cette nouvelle entité, indépendante du MDN, avait essentiellement pour tâche de conseiller le ministre de la Défense sur les enjeux scientifiques liés à la sécurité du Canada et de ses alliés. Le CRD avait également pour responsabilité la gestion des laboratoires de recherche ainsi que le soutien de la recherche universitaire susceptible d'intéresser le domaine militaire.

Les vastes réorganisations administratives de la Défense canadienne des années 1960 ont graduellement conduit à l'intégration des activités de recherche et de développement du CRD dans le MDN, mettant fin à l'autonomie dont disposait l'organisme. Selon les décideurs de l'époque, la marge de manœuvre trop importante du CRD aurait fait en sorte d'éloigner les objectifs de R-D des besoins de la Défense nationale, et aurait également généré un manque de transparence et des coûts superflus (Board 2002). À partir de 1974, la R-D fut donc placée sous la responsabilité du groupe des matériels au ministère de la Défense nationale, supervisée par le sous-ministre adjoint (matériel)¹¹⁹. La gestion des cinq laboratoires de recherche était quant à elle déléguée au Chef recherche et développement (CR Dév) (Board 2002). Fait intéressant à noter, à partir de cette date, les sources d'informations disponibles sur la R-D militaire canadienne semblent se tarir considérablement.

En 2000, le groupe de R-D s'est vu octroyer le statut d'Agence de recherche et de développement pour la défense du Canada (RDDC), au terme d'un processus de « réingénierie » qui s'est étalé sur l'ensemble de la décennie 1990 (Board 2002). Les activités de R-D ont ainsi renoué avec une partie de l'autonomie qui les caractérisait dans les années 1950-1960, mais comme nous le verrons plus loin, elles sont aussi devenues plus soumises à la logique de marché (Board 2002; Canada 2005b).

4.6.2 La trajectoire post-guerre froide : à l'image de celle de l'acquisition

Dans la mesure où, au Canada, la recherche et le développement financé par le ministère de la Défense nationale ne joue pas véritablement le rôle de locomotive technologique, les autorités ne semblent pas avoir échafaudé de plans d'adaptation s'adressant spécialement à ce

¹¹⁹ Un nouveau poste sera créé plus tard dans le but de superviser les activités scientifiques du MDN, celui de sous-ministre adjoint (science et technologie) ou SMA (S-T).

volet de leurs activités. Il est d'ailleurs difficile d'obtenir des données précises sur la trajectoire de l'ajustement de la R-D militaire canadienne pour la décennie post-guerre froide¹²⁰. Ainsi, les éléments de stratégie que l'on peut dégager de l'étude de l'évolution post-guerre froide de ce secteur particulier semblent davantage avoir été élaborés en fonction des pressions financières plutôt qu'avoir répondu à une réelle volonté de préserver une capacité canadienne de R-D.

Le programme de compression globale dans la défense mis en œuvre par le gouvernement libéral de Chrétien à son arrivée à la barre du Canada en 1993 a inévitablement eu des effets les sommes affectées à la recherche et développement défense (Canada 1995i). Contrairement aux États-Unis, où les montants alloués à la R-D militaire ont été relativement épargnés par les importantes compressions de dépenses, le budget de la division R-D du MDN a été amputé du tiers de ses subsides, à l'instar de celui de l'ensemble de la section « matériel » dont elle faisait partie (Giguère 1995; Jack 1999; Noreau 1994). Cependant, il faut garder à l'esprit qu'au Canada, la R-D défense est marginale et n'est pas un véhicule de soutien à une base industrielle de défense jugée essentielle. Le Canada ayant recours à l'achat auprès de fournisseurs étrangers, les activités de R-D y sont beaucoup plus circonscrites et en général axé sur des projets plus modestes.

Les données de la figure 4.14 montrent que malgré un tracé erratique, le budget en R-D du MDN a diminué au cours de la décennie post-guerre froide, tout comme l'ensemble des budgets alloués à l'institution. Dans cette optique, il n'est pas trop risqué d'affirmer que les activités de recherche et de développement militaire canadiennes n'ont pas été soustraites aux efforts d'assainissement des finances publiques promus par le gouvernement fédéral pendant la période post-guerre froide.

¹²⁰ Au ministère de la Défense nationale, les sommes prévues pour les dépenses en recherche et développement entre 1990 et 1998 sont comptabilisées dans la section « soutien en matériel, de l'infrastructure et de l'environnement », et ne sont pas inventoriées, ni dans le document principal du budget, ni dans ceux préparés par le MDN (soit les rapports sur les plans et priorités et les rapports ministériels sur le rendement) (Canada 1998e).

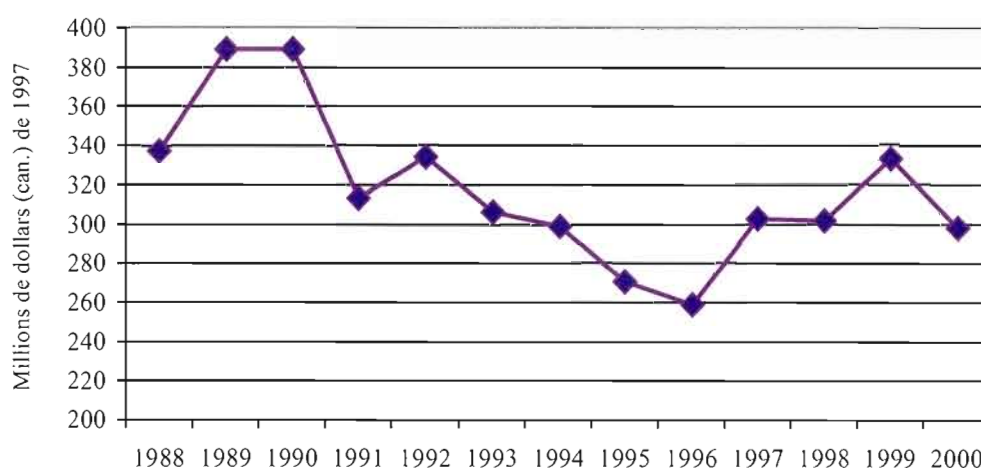


Figure 4.14 Évolution des dépenses budgétaires du ministère de la Défense nationale en recherche et développement, 1988-2000, en millions de dollars de 1997*.

Indexés à partir de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut fourni par Statistiques Canada— calculs de l'auteur.

Source : Statistiques Canada 1998; 2004.

Les pressions financières se sont avérées suffisamment importantes pour que plusieurs intervenants aient envisagé la fermeture de certains des laboratoires composant l'infrastructure technologique de défense dans l'optique de réaliser des économies suffisantes pour préserver au moins une partie des capacités en R-D du ministère (Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). Le Defence Research Establishment Pacific a d'ailleurs été fermé en 1994 suite au budget et ses activités transférés à l'établissement de recherche pour la défense Atlantique (Canada 1994d).

Par ailleurs, deux importantes réformes introduites dans la politique générale d'approvisionnement de la Défense nationale ont eu un impact direct sur la gestion de la R-D (Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). La première était incarnée par l'initiative de Diversification des modes de prestation des services (DMPS)¹²¹. Cette nouvelle façon d'approcher le processus d'achat public indiquait qu'une portion plus charnue des activités de R-D devait être remise entre les mains plus efficaces et moins coûteuses du

¹²¹ Voir section précédente sur la politique d'acquisition.

secteur privé (Canada 2003a). C'est dans ce cadre que le ministre de la Défense Collenette a annoncé en 1994, que la proportion de projets de recherche effectués *extra-muros*, c'est-à-dire par des acteurs issus l'industrie ou du milieu universitaire, passerait de 50 % à 70 % (Noreau 1995). Cela reflétait également le fait qu'un des enjeux de la R-D pour la défense au Canada est de faciliter les transferts de technologies vers les entreprises qui sont souvent étroitement associées au développement d'un projet.

Cette orientation cadrerait bien avec la seconde réforme de l'acquisition ayant eu des contrecoups significatifs sur les activités scientifiques du MDN. La politique d'achat de produits déjà existants (COTS) annonçait clairement l'intention du gouvernement de se procurer des technologies déjà mises au point (et brevetées à l'étranger) et donc, par extension, elle illustre une volonté de limiter les sommes allouées à des projets technologiques et scientifiques militaires exécutés au Canada (Canada 1997f; Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). Ainsi, le COTS venait appuyer les coupes budgétaires et forçait la division R-D de la Défense nationale à se définir un nouveau rôle dans le panorama militaire industriel et technologique canadien pour assurer sa survie.

4.6.3 L'ajustement à la division recherche et développement de la défense : vers un rôle davantage tourné vers les exigences commerciales

Face aux multiples pressions exercées par la décroissance des dépenses ainsi que par les nouvelles orientations de la politique d'approvisionnement, les responsables des activités de science et technologie ont progressivement implantés plusieurs ajustements, s'étalant sur l'ensemble de la décennie. La réaction initiale face aux réductions budgétaires a été de diminuer substantiellement le nombre de programmes internes¹²² de recherche et développement. Ainsi, les travaux de R-D qui n'étaient pas « strictement pertinents aux besoins à court terme » du MDN ont été éliminés (Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). Ceci s'est traduit aussitôt par une diminution des activités dans les centres de recherche, ainsi que par des suppressions de postes englobées dans le vaste programme de réduction des effectifs (Noreau 1995; voir section 4.3 du présent chapitre).

¹²² Programmes internes : réalisés par les scientifiques des laboratoires de RDDC.

Toutefois, la politique d'impartition et de sous-traitance (DMPS) appelait à une mutation plus profonde de l'organisation de la division R-D. En effet, le transfert d'une portion substantielle des ressources aux programmes réalisés en collaboration avec l'industrie nécessitait une participation plus significative de celle-ci dans des projets pertinents pour la défense (Canada 1996d). Or, par le passé, la complexité des processus de partenariats en R-D défense et la lourdeur administrative qui leur était généralement associée avait suscité, chez les responsables d'entreprises, certaines réticences à s'engager dans des projets avec le MDN (Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). De plus, le contexte d'austérité budgétaire dans la défense en général et en particulier dans les programmes de R-D et d'acquisition, présageait, pour la BID de ce pays, une période de « vaches maigres » peu favorable à sa participation au sein de projets risqués nécessitant des investissements importants.

La réponse des autorités de la division de recherche et développement face aux défis posés par la politique de DMPS s'est élaborée en deux temps. Premièrement, on a opéré une réorganisation de l'ensemble du programme de science et technologie en regroupant les principales initiatives en 21 domaines – nommés vecteurs¹²³ – clairement définis (Association des industries de défense canadiennes 2003; Leggat 1999). Selon le CCSAD, l'objectif de ce réaménagement était d'éviter des chevauchements et des dédoublements de projets coûteux et inutiles, mais surtout de clarifier et de préciser les intentions du MDN en matière d'innovation technologique dans le but de susciter l'intérêt des entreprises et des universitaires envers les projets de R-D (Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense 1996). Deuxièmement, on a, tout au long de la décennie, restructuré l'organisation de R-D pour la rendre plus souple, de sorte qu'elle soit plus attrayante pour l'industrie et qu'elle réponde mieux aux exigences du travail en partenariat avec l'entreprise privée (Picard 2002). Par exemple, on observe la création en 1997-1998, de bureaux de liaisons avec l'industrie et on constate la multiplication des programmes de financement conjoints entre le MDN et

¹²³ Les vecteurs sont définis comme suit : « des ensembles d'activités de R et D gérées sous forme de projets et d'unités de travail, qui sont élaborées de concert avec les clients des FC. Chaque vecteur porte à la fois sur les études et les applications technologiques et est géré par un chef de vecteur qui travaille avec une équipe composée de personnel de R et D et de partenaires de l'extérieur »(Canada 1996d).

d'autres organismes tels que le CRSNG et le Centre de recherches sur les télécommunications, résultats de recommandations en vue d'élargir l'horizon financier de l'organisme dans le plus fort des compressions budgétaires (Canada 1994c).

Ce processus de mutation de la section R-D a culminé au printemps 2000 par la création d'une Agence opérationnelle spéciale rattachée au ministère de la Défense et chargée de la R-D (Recherche et développement pour la défense Canada ou RDDC). Concrètement, ce nouveau statut conférait plus de latitude aux gestionnaires de la R-D militaire, particulièrement sur le plan de l'embauche, tout en augmentant la visibilité du programme de science et technologie de la Défense nationale et la capacité des centres de recherche d'établir des partenariats avec des acteurs privés (Jack 1999).

Ce second volet s'adressait également à l'important problème posé par la politique d'achat de produits existants. En effet, cette directive avait le potentiel de remettre en cause la survie même des programmes scientifiques militaires canadiens (Canada 1997f). La division R-D, en se positionnant délibérément comme un trait d'union entre l'industrie et le MDN, se définissait une nouvelle mission qui justifiait son existence. Certes, les ressources injectées dans des projets scientifiques militaires étaient avant tout légitimées par les besoins du MDN, mais elles servaient également à soutenir l'innovation technologique dans certains pans de l'industrie en finançant et en appuyant matériellement le développement de technologies à double application susceptibles de renforcer la compétitivité des firmes canadiennes sur les marchés extérieurs, un objectif central et constant de la politique économique canadienne depuis le début des années 1990 (Canada 1995c; Canada 1999). Ce nouveau statut permettait également de faciliter les partenariats, notamment avec les États-Unis (Toronto Star 2000).

L'ajustement post guerre froide des activités scientifiques du MDN paraît avoir été davantage lié aux efforts de restructurations et de rationalisations plus globaux imposés à la Défense nationale que le fruit d'une politique cohérente et systématique élaborée en vue de préserver et de pérenniser ce type d'activités au Canada. L'étude du tracé de l'évolution de la R-D défense canadienne donne en effet l'impression que la division a dû faire preuve de persistance et d'originalité pour faire valoir son rôle dans un contexte de contraintes financières et face à l'implantation de mécanismes qui entamaient sérieusement sa pertinence et sa raison d'être.

Plusieurs éléments d'analyse révélateurs peuvent être dégagés de l'évolution post-guerre froide de cette activité. Dans un premier temps, il est intéressant de noter que les vecteurs technologiques sélectionnés lors de la réorganisation du programme de S-T couvrent des domaines assez pointus, tels que le perfectionnement de la vision sous l'eau, ou l'amélioration du rendement des batteries (Canada 2005b). Ces choix peuvent sans doute être mieux compris si on les replace dans un contexte économique et politique plus général. En effet, l'étroitesse des budgets alloués aux activités de R-D défense au Canada depuis le début des années 1990, par rapport à ceux d'autres États parmi les plus importants alliés de ce pays, l'empêchait très concrètement de réaliser des projets de R-D militaire d'envergure (Richter 2001). Non seulement le Canada ne disposait ni des ressources, ni de l'expertise industrielle nécessaire à la réalisation de grands projets de développement, il était aussi limité dans la formulation de projets plus ambitieux par les contraintes imposées par le COTS, ainsi que par la nécessité que les initiatives de R-D renforcent la compétitivité de certains segments ciblés de l'industrie canadienne. Ainsi, les vecteurs sélectionnés s'inscrivaient dans des créneaux technologiques montrant d'intéressantes possibilités sur le plan des exportations et/ou d'applications civiles et militaires.

Dans un second temps, la transformation de la division recherche et développement en agence spéciale ainsi que la proportion plus significative de ressources attribuées aux programmes externes, venaient renforcer l'idée déjà très présente que la R-D militaire devait désormais servir d'appui pour la BID du Canada, à la fois dans les marchés civil et militaire. Ce phénomène, présenté comme étant avant tout une manière de contrôler les coûts, tend à être cohérente avec l'approche globale de l'administration canadienne privilégiée pendant la période post-guerre froide : elle représente un certain désengagement à l'endroit du maintien d'une capacité nationale de production militaire (industrielle et scientifique).

4.6.4 Le rôle d'Industrie Canada : le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) et Partenariat technologique Canada (PTC)

Le ministère Industrie Canada (IC) a lui aussi joué un rôle en matière de soutien indirect à l'industrie évoluant au sein de certains domaines de production ayant des liens étroits avec le marché de la défense (aérospatial, télécommunications, électronique, etc.). Il est important d'en glisser un mot ici car le programme « défense » géré par ce ministère a été transformé

pour, officiellement et en partie, servir de levier d'adaptation post-guerre froide pour l'industrie.

Pendant la période d'affrontement Est-Ouest, le principal instrument développé par IC pour soutenir financièrement l'innovation technologique dans la défense était le *Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense*, ou PPIMD¹²⁴. Cette initiative a vu le jour en même temps que les accords de partage de production et de développement de défense signés avec les États-Unis vers la fin des années 1950. L'objectif en était simple : maintenir à un niveau acceptable l'état de préparation des FC et soutenir la capacité des firmes militaires sur les marchés extérieurs (Canada 1992d). L'aide fournie servait à financer des achats de matériaux ou de composants pour la recherche et le développement de nouveaux produits, pour réaliser les tests de prototypes ou pour acquérir de l'outillage dans le cadre d'un projet de R-D dont le résultat final s'adressait aux besoins de la défense (Canada 1992g).

Rapidement, le programme en est venu à subventionner des projets qui ne s'adressaient pas exclusivement au marché de la défense, particulièrement dans les secteurs stratégiques de l'aérospatial et de l'électronique (Lipsey et Kenneth Carlaw (en collaboration avec Davit D. Akman) 1998). Vers la fin des années 1960, la mission du PPIMD avait ainsi glissé de la poursuite d'un objectif de maintien d'une infrastructure industrielle militaire et de soutien à la compétitivité d'entreprises de défense dans le cadre du partenariat avec les États-Unis, à celle d'un projet plus vaste visant à favoriser la croissance économique canadienne par le biais des exportations (Lipsey et Carlaw 1998). Comme le mentionnent Lipsey et Carlaw (1998), le volet défense du PPIMD était devenu un outil de promotion de certains pans de l'industrie, plus performants sur les marchés extérieurs (Lipsey et Carlaw 1998).

Dans les années 1980, l'administration conservatrice a signalé son intention de redonner un rôle militaire au programme (Project Ploughshares 1986). À cette époque, le PPIMD est devenu le plan le plus important de subventions industrielles du gouvernement canadien, comptant pour approximativement 30 % des subsides alloués aux entreprises manufacturières (Métivier 1998). Cette donnée illustre la volonté du gouvernement fédéral conservateur de

¹²⁴ Ce programme était mieux connu sous son acronyme anglais, le DIPP, soit le *Defence Industry Productivity Program*.

faire de l'industrie militaire canadienne un joueur plus important tant sur le plan national que sur les marchés internationaux. Cette période fut cependant de courte durée, car la fin de la guerre froide semble avoir signalé un retour du PPIMD à une fonction de soutien d'entreprises reconnues pour être actives à la fois dans les marchés civils et militaires, telles que Pratt & Whitney et Bombardier (Toupin 1998).

En 1995, le PPIMD a été remplacé par un nouveau programme – Partenariat technologique Canada (PTC), dont la finalité n'était plus de soutenir l'industrie de défense, mais de faire la promotion du développement dans des domaines de pointe et porteurs à long terme sur le plan des exportations. Ces domaines incluent, mais ne sont pas limitées aux technologies qui peuvent s'avérer pertinentes pour les FC. Le programme comprenait en effet un volet militaire ainsi qu'un volet « double application » dont les subsides s'adressaient aussi bien à des firmes actives dans le marché militaire¹²⁵ que civil (Canada 1996f). Par contre, tout comme son prédécesseur, les priorités de PTC n'étaient pas la défense, mais plutôt l'accompagnement des entreprises actives dans certains secteurs ciblés tels que l'aérospatial et les nouveaux matériaux. D'ailleurs, de manière peu surprenante dans le contexte canadien, on constate à l'examen des attributions de financement que le domaine technologique ayant remporté la part du lion du programme est celui de l'aérospatial civil.

4.6.5 Élément de synthèse et d'analyse préliminaire

Un élément frappant qui ressort du parcours de la recherche et du développement militaire canadien semble être un changement important sur le plan de sa mission. Les activités de R-D défense sont de plus en plus tournées vers les entreprises et les éléments d'adaptation privilégiés paraissent avoir été conçus dans le but explicite de faciliter ce nouveau positionnement par rapport à l'industrie. Le statut d'agence de RDDC lui donne désormais la flexibilité nécessaire pour contracter des partenariats plus aisément, pour obtenir des brevets, bref, elle est mieux outillée pour répondre aux exigences de l'univers commercial.

Compte tenu du rôle limité qu'il joue dans le panorama militaire canadien, l'enjeu du maintien d'une capacité technologique militaire canadienne ne semble pas avoir été situé au

¹²⁵ Un examen plus approfondi du rôle et de la mission de Partenariat technologique Canada se trouve dans la dernière section du présent chapitre portant sur les mesures d'accompagnement.

cœur de la démarche de ce pays en matière de recherche et développement. Il semble en fait que les Forces armées ont perdu un peu du contrôle qu'elles exerçaient sur les activités de développement, que ce soit en perdant une portion significative du financement des projets internes, ou par le biais de l'implantation de la politique d'achat de produits déjà existants.

4.7 L'industrie de défense canadienne : un cheminement difficile

Depuis l'abandon, à la fin des années 1950, des prétentions canadiennes à devenir un producteur militaire indépendant, le tracé de l'évolution de l'industrie de défense de ce pays paraît aller dans le sens d'une insertion croissante au sein d'un dispositif industriel militaire continental (Edgar 2001b). Certains des choix politiques et économiques réalisés par les autorités fédérales pendant la guerre froide ont en effet concouru à enchâsser la BID du Canada au sein d'un ensemble nord-américain plus vaste et, par la même occasion, à la rendre sensible non seulement aux décisions prises par Ottawa, mais aussi aux choix effectués par Washington. Cette situation a eu des résonances importantes dans la période post-guerre froide, où les dépenses militaires de ces deux États ont été sévèrement revues à la baisse.

Pour bien saisir l'ensemble des enjeux ayant interpellé l'adaptation du dispositif militaro-industriel canadien, cette section présente un très bref portrait de l'industrie militaire de ce pays et de son évolution depuis la fin des années 1950, pour ensuite montrer quels éléments ont présidé à la dynamique de restructuration.

4.7.1 Bref portrait de l'industrie de défense canadienne : évolution et composition

La donnée la plus importante pour une bonne compréhension du cheminement et de la composition de l'industrie de défense canadienne est l'émanation de la relation unique que ce pays – et sa BID – entretiennent avec les États-Unis. La plupart des observateurs s'accordent en effet pour dire que depuis la signature des accords d'Ogdensburg (1940) et de Hyde Park (1941), le lien bilatéral de sécurité formé avec le voisin au sud du Canada, malgré d'inévitables aléas liés à la conjoncture politico-économique (Edgar 2001b; Weber 1997) n'a cessé de s'élargir et de s'approfondir pour devenir ce que plusieurs qualifient comme étant une des relations de sécurité les plus exhaustives et « intimes » de la planète (Bélanger 2001; Canada 2003b; Grondin 2002). D'ailleurs, certains auteurs n'hésitent pas à parler d'intégration continentale pour caractériser les tendances lourdes émergeant des relations

formelles et informelles que maintiennent les deux pays pour les questions de défense et de sécurité tant sur les plans politique qu'économique (Bélanger 2001; Edgar 2001b; Haglund et MacFarlane 1999; Weber 1997).

Ce sont plus précisément le cuisant échec du projet Arrow¹²⁶, les ententes de partage de production (DPSA signé en 1956) et de développement de défense (DDSA signé en 1963)¹²⁷ qui ont marqué un point tournant en matière de coopération économique et industrielle entre les voisins nord-américains. Le DPSA a assoupli de manière considérable l'application du principe protectionniste de préférence nationale américaine (le *Buy American Act*) pour l'approvisionnement de biens militaires, permettant aux firmes canadiennes de rivaliser à pied d'égalité avec leurs cousines états-uniennes pour l'obtention des contrats du Pentagone (Canada et États-Unis 1956). Le DDSA, quant à lui, autorisait les entreprises canadiennes à soumissionner aux mêmes conditions que les firmes américaines pour des contrats de développement octroyés par le DoD (Canada et États-Unis 1963). En contrepartie de cet accès privilégié au lucratif marché militaire américain, le Canada s'engageait à acheter, sous certaines conditions, les armements produits par les firmes américaines (Bélanger 1993; Canada 1992d). Lorsqu'Ottawa choisissait effectivement d'acheter un système américain, un retour des sommes versées était attendu pour l'économie canadienne. C'était la naissance de la politique de retombées industrielles, une pratique validée par les règles de l'OTAN en matière d'approvisionnement militaire (Bélanger et Maltais 1995; Fergusson 1999).

Ces arrangements ont ainsi amorcé le processus d'interpénétration des BID des deux États, processus qui s'est poursuivi jusqu'à ce jour malgré quelques soubresauts nationalistes ici et là¹²⁸ (Fergusson 1999; Edgar 2001b). D'ailleurs, au fil du temps, plusieurs ententes supplémentaires sont venues encadrer des relations politico-économiques de défense déjà

¹²⁶ L'épisode de l'avion Arrow est généralement considéré par les analystes comme le point de non-retour en matière de développement d'une BID canadienne significative. Programme phare de l'industrie canadienne dans les années 1950, son abandon en 1959 au profit d'un système de missiles américains Bomarc a signalé la fin de la volonté politique d'établir une industrie de défense canadienne (Byers 1986).

¹²⁷ Ces accords sont toujours en vigueur.

¹²⁸ Par exemple, la période où le Canada était gouverné par Trudeau est caractérisée entre autres par une certaine tendance à vouloir atténuer le lien de dépendance à l'endroit des États-Unis en matière d'économie de défense, en se tournant vers les Européens, par exemple (Métivier 1998).

soutenues entre les deux États, notamment dans la seconde moitié des années 1980. Mentionnons entre autres le NADIBO (North American Defense Industrial Base Organization)¹²⁹ créé en 1987 et ayant pour mandat de planifier et de coordonner de manière centralisée l'état de préparation (*preparedness*) des industries de défense canadienne et américaine en vue de promouvoir une BID continentale complémentaire et prête à répondre rapidement et efficacement aux besoins des deux armées (North American Defense Industrial Base Organization 1989).

À plus long terme, ces accords ont eu un effet structurant sur l'industrie militaire du Canada. Le marché intérieur n'étant pas suffisant pour assurer la rentabilité des firmes de défense, celles-ci se sont tournées vers celui des États-Unis, dont l'accès était facilité par les ententes signées à la fin des années 1950 (Fergusson 1999). Cependant, n'étant pas de taille à entrer en concurrence directe avec les grands producteurs du sud de la frontière, les entreprises canadiennes ont choisi de s'insérer dans des marchés plus spécialisés où il existait une demande et où la concurrence était moins féroce, tels que la fabrication de sous-systèmes complexes et de composants, ainsi que l'entretien de systèmes existants (Bélanger, Desbiens *et al.* 1992; Edgar et Haglund 1995).

Cette évolution particulière de la BID canadienne, dont la principale caractéristique demeure son incorporation progressive dans une architecture industrielle de défense nord-américaine, ne signifie pas pour autant qu'elle représentait une quantité négligeable aux yeux des autorités politiques pendant la guerre froide, ni que le marché canadien de défense était totalement inintéressant pour les firmes militaires. Comme le souligne Fergusson,

On the contrary, Canadian contracts, as well as such support mechanisms as the lapsed Defence Industrial Productivity Program (DIPP), were important in providing avenues for the development of Canadian Products that would be leveraged into export opportunities, primarily to the US (Fergusson 1999: 101).

La mise en œuvre du programme de retombées industrielles et régionales (RIR), étroitement associé à la démarche d'acquisition du gouvernement canadien en matière d'approvisionnement militaire, confirme le caractère stratégique de la BID pour les autorités

¹²⁹ L'Organisation s'appelle maintenant la *North American Technology and Defence industrial Base Organization*, Consulter le site http://www.canadianally.com/ca/nasecc/canus_natibo-fr.asp pour plus de renseignements.

fédérales chargées de développement économique et de politique industrielle (Fox 1988). En effet, la combinaison des RIR et du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) maintenait en vie une industrie de défense nationale réduite en mesure de répondre partiellement aux besoins du MDN, mais elle permettait surtout de canaliser le financement public vers certaines entreprises œuvrant dans des créneaux jugés névralgiques pour l'économie du pays (Fergusson 1999) notamment l'aérospatial, les télécommunications et l'électronique (Canada 1992d). L'intérêt de la BID résidait donc davantage dans le fait qu'elle constituait, pour l'administration, une prise bien concrète sur l'orientation du développement économique ainsi qu'un outil commode de soutien à la compétitivité de firmes actives sur les marchés d'exportation dans des créneaux bien précis.

4.7.2 Un portrait alambiqué

Au crépuscule de la guerre froide, la défense canadienne paraissait sélectivement imbriquée à celle de son puissant voisin austral (Bélanger et Fournier 1989; Métivier 1998). Le ministère de la Défense et l'industrie militaire nationale étaient tous deux très dépendants de l'accès au marché américain en matière d'économie de défense : en 1988, les États-Unis constituaient le débouché de 70 % des exportations de défense canadiennes, alors que 80 % des armes importées par Ottawa provenaient de son voisin du sud (Bélanger et Fournier 1989). De plus, la dynamique intrinsèque à la politique de retombées industrielles a stimulé l'ouverture de filiales des grands donneurs d'ordre américain en sol canadien, contribuant à renforcer l'assuétude du dispositif militaire industriel vis-à-vis les exportations vers les États-Unis (Edgar et Haglund 1995; Fergusson 1995; Fergusson 1999).

Cependant, comme le mentionnent Bélanger et Fournier (1989), ce portrait doit être nuancé. Un examen attentif des exportations à destination des États-Unis dans les années 1980 révèle en effet que la dépendance à l'endroit des exportations s'exprimait de manière beaucoup plus prononcée dans les secteurs de l'aérospatial et de l'électronique dont les ventes au sud de la frontière étaient stimulées par les programmes de soutien fédéraux. Cette dépendance était nettement moins évidente dans les autres domaines de production militaire traditionnels, comme la fabrication navale ou le transport terrestre (Bélanger et Fournier 1989). Ainsi, avancent les auteurs, à la toute fin de la guerre froide, non pas une, mais deux bases

industrielles de défense se côtoyaient : une pour le marché américain et l'autre pour le marché intérieur canadien.

On constatait également à cette époque une importante spécialisation des firmes canadiennes soit dans la fabrication de sous-systèmes spécialisés (simulateurs de vols, composants électroniques, moteurs, etc.), soit dans l'entretien et la réparation des systèmes et des plateformes¹³⁰. Il y avait donc peu de maîtres d'œuvre – *a fortiori* d'intégrateurs - une conséquence directe de l'intégration continentale de défense amorcée à la fin des années 1950. Approximativement 60 % de ces entreprises appartenaient à des intérêts étrangers, dont une majorité américains, ce qui n'est pas surprenant compte tenu des ententes entre les deux États en matière de défense et de sécurité (Pepall et D.M. Shapiro 1989; Tropato 1993-1994). Par ailleurs, si un nombre important d'entreprises liées à la défense réalisait une portion significative de ses ventes à l'exportation, il est intéressant de noter que les niveaux de dépendance des firmes canadiennes à ce marché variaient de manière substantielle d'une à l'autre (Grover 1999) : Pratt et Whitney ne tirait que 4 % de son chiffre d'affaires total de ses ventes de défense en 1993, alors qu'en 1992, elles représentaient 80 % du CA de Marconi Canada, reflétant le caractère un peu disparate et hétérogène de l'industrie de défense canadienne, une caractéristique qui allait rendre difficile l'expérience d'ajustement.

4.7.3 *L'adaptation post-guerre froide : une BID assaillie de toute part*

La situation particulière de l'industrie militaire canadienne au sortir de la guerre froide a eu tendance à multiplier ses défis pour la décennie suivante. En effet, le rétrécissement brutal du marché canadien a généré d'importantes difficultés pour plusieurs entreprises engagées dans la voie qu'avaient tracée les conservateurs en 1987. De plus, compte tenu de l'importante dépendance de nombreuses firmes canadiennes de défense envers les exportations à destination du marché américain, les compressions considérables ayant eu lieu dans l'enveloppe des acquisitions de ce pays pendant la même période ont également durement affecté leur volume d'affaires avec le voisin du sud (Pepall et D.M. Shapiro 1989; Solomon 1999).

¹³⁰ Voir tableau 4.A.1 et 4.A.2 en annexe 4.A.

Par ailleurs, l'introduction en 1994 de nouvelles pratiques d'acquisition axées sur l'achat de produits existants a également affecté une des principales sources d'obtention de contrats pour les entreprises de défense canadiennes, soit la politique de retombées industrielles et régionales (Richer 1995). En privilégiant l'acquisition de systèmes et de technologies déjà disponibles sur le marché, elle amenait *de facto* un assouplissement des règles entourant la participation des entreprises canadiennes au sein des Grands projets de l'État et amenuisait concrètement la capacité de ces firmes à participer directement aux programmes d'équipement, moins nombreux d'ailleurs dans l'environnement post-guerre froide (Bélanger et Maltais 1995). Quelques exemples d'acquisitions canadiennes réalisées par le biais de l'achat de produits existants sont les missiles air-surface perfectionnés, ainsi que les sous-marins de la classe Upholder (Canada 1999b). Dans le cas des missiles, aucune retombée n'a été négociée par le gouvernement canadien, alors que dans le cas des sous-marins, elles sont circonscrites à l'intégration de sous-systèmes ainsi qu'à l'entretien (Canada 1999b).

Tous ces facteurs se sont liés pour rendre l'adaptation de la BID canadienne particulièrement ardue, d'autant plus que comme l'affirme Bélanger (1998), l'État canadien semble s'être contenté d'occuper le siège passager en matière d'encadrement de la réorganisation industrielle pendant la période de décroissance, à l'exception d'un soutien indirect à l'exportation. Dans cette optique, on peut identifier deux grands volets autour desquels les stratégies des firmes militaires canadiennes se sont articulées face aux défis lancés par la décroissance post-guerre froide : dans un premier temps, un mouvement de restructuration et d'allégement des activités et dans un second temps, une volonté d'exporter davantage pour compenser les pertes au plan interne et, dans le cas canadien, continental.

4.7.4 Rationalisations et restructurations dans l'industrie militaire canadienne : passivité de l'État

Comme pour les autres États à l'étude dans cette thèse, le premier réflexe de l'industrie a été de réduire de manière significative ses activités liées au marché militaire et de procéder à des mises à pieds. Face à la contraction significative du marché intérieur, et la mise au

réfrigérateur de plusieurs grands programmes d'équipements dès 1990-1991¹³¹, la plupart des firmes ont procédé à des licenciements importants à l'échelle canadienne. Bélanger (1997) estime ainsi que 18 000 emplois de défense auraient été perdus au Québec seulement entre 1987 et 1994, tandis que le Canada, dans son ensemble, aurait vu s'envoler 50 % des postes liés à l'activité de défense entre 1992 et 1996 (Métivier 1998).

Toutefois, une réorganisation industrielle par le biais de fusions et d'acquisitions, ou de privatisations, telle que celles observées aux États-Unis et en Europe pendant la décennie 1990, n'a pas vraiment eu lieu dans le dispositif militaire canadien, même si celle-ci a subi les contrecoups des restructurations américaines et européennes. Il faut rappeler qu'une importante vague de privatisation des avoirs publics s'était déroulée au Canada dans la période précédant tout juste la décennie post-guerre froide. La BID n'a pas échappé à cette dynamique très voisine de ce que l'administration de Thatcher au Royaume-Uni avait mis en oeuvre à peu près à la même époque. En effet, dans l'optique de consolider et d'élargir les assises industrielles de la Défense nationale, le gouvernement de Mulroney a privatisé plusieurs entreprises militaires et civiles qui étaient sous contrôle étatique¹³² tout en s'assurant qu'elles demeurent de propriété canadienne. Ce procédé correspondait, d'une part, à une certaine préférence envers le secteur privé pour la gestion de la politique économique jugé plus efficace et moins coûteux (Hix, Held *et al.* 2004) et d'autre part, elle permettait de positionner plus favorablement les nouvelles firmes dans le marché nord-américain à une époque où l'Accord de libre échange (ALE) devenait réalité (Hix, Held *et al.* 2004). Ainsi, les changements notables l'organisation de l'industrie de défense de la décennie post-guerre froide sont essentiellement attribuables aux restructurations majeures des firmes américaines et outre-Atlantique ayant des filiales locales affectées par les chassés-croisés de propriété qui se matérialisaient chez les principaux fournisseurs.

Par ailleurs, la stratégie canadienne visant à soutenir les firmes œuvrant dans des marchés de niche et à l'exportation semble avoir eu deux conséquences pour les firmes actives dans ces

¹³¹ La très controversée annulation du programme d'achat d'hélicoptères EH-101 aurait provoqué la mise à pied de 700 employés chez la compagnie Unisys, l'un des deux maîtres d'œuvre du contrat (Manson 1994).

¹³² Le cas le plus connu est celui de Canadair qui a été vendue à la compagnie Bombardier dans les années 1980.

créneaux. Premièrement, alors que les entreprises canadiennes disposaient d'un certain avantage compétitif au sein de ces marchés où la concurrence était plus restreinte du temps de la guerre froide, le contexte des années 1990 a modifié cette dynamique, introduisant davantage de joueurs. En effet, faisant face à des environnements budgétaires difficiles sur le plan interne, des compagnies américaines et européennes disposant de plus de moyens ont cherché à diversifier leurs activités pour assurer leur survie et certaines d'entre elles ont décidé d'occuper ces niches, augmentant du même coup la rivalité dans des marchés déjà étroits et rendant la vie plus difficile pour les entreprises canadiennes (Crockett 2004; Edgar et Haglund 1995).

Deuxièmement, au milieu de la décennie post-guerre froide, le Congrès américain a émis des directives visant à inciter le Pentagone à prendre davantage en considération les intérêts économiques américains, donc à acheter des produits et des services *made in USA* étant donné les difficultés financières des firmes militaires du pays (Coveault et Sparaco 1993; Edgar et Haglund 1995). Comme une bonne partie des entreprises canadiennes était dépendante des exportations vers les États-Unis, l'application d'un certain protectionnisme chez le voisin du sud aurait inévitablement eu un impact sur les ventes des canadiennes. Cette dimension a d'ailleurs été illustrée de manière éloquentes lors de la dispute ITAR entre les États-Unis et le Canada, déclenchée par la levée unilatérale du statut particulier des firmes canadiennes dans le marché militaire américain par l'administration Clinton (Edgar 2001a). Ceci étant dit, la décennie post-guerre froide n'a pas donné lieu à un vaste repli américain sur ses propres fournisseurs.

Au terme de la période post-guerre froide, force est de constater que la BID canadienne ne disposait pas de nombreux leviers pour faciliter son adaptation à un nouveau contexte. En l'absence éloquentes d'une stratégie gouvernementale de soutien, les firmes de toute taille et de tous secteurs ont dû faire face, seules, à l'important rétrécissement de leur marché et elles ont choisi les rationalisations et les licenciements comme premier mode d'ajustement.

4.7.5 Petit coup de pouce pour les exportations

Le seul volet auquel le gouvernement canadien semble avoir mis la main à la pâte en matière d'adaptation concerne les exportations militaires, une politique largement privilégiée par les États à l'étude dans cette thèse. Ainsi, quelques mesures ont été introduites en vue, d'une

part, de relaxer certaines règles régissant la vente de matériel militaire à d'autres États, et d'autre part, d'apporter un soutien aux firmes désireuses de s'aventurer davantage sur les marchés extérieurs. Ceci dit, les efforts gouvernementaux sont restés limités, témoignant sans doute du peu d'intérêt de l'administration de l'époque envers les enjeux d'ajustement de la décennie.

Un premier volet concret mis en œuvre dans l'objectif explicite de soutenir la BID est incarné par la stratégie pour les exportations militaires, insérée dans le cadre plus large de la politique d'exportation canadienne élaborée au milieu de la décennie (Canada 1995c). En effet, dans le plus creux de la période de décroissance, les autorités du pays en étaient arrivées au constat que les marchés de défense en croissance étaient ceux du Moyen-Orient et de l'Asie pacifique, où, manifestement, la compétition allait devenir de plus en plus féroce. On a ainsi décidé de mettre en œuvre un certain nombre de moyens pour épauler les entreprises de défense souhaitant s'aventurer dans ces régions pour y vendre leurs produits. L'objectif global de la politique était « d'améliorer les relations stratégiques de long terme » avec des partenaires de ces zones ainsi qu'avec les États-Unis, par l'aide à la commercialisation et à la prise de contact, par la simplification de l'échange d'informations et par une forme de lobbying canadien au sein d'institutions multilatérales et de forums. Sans être nécessairement accompagné d'un financement direct¹³³, ce soutien devait avant tout favoriser la prise de contact et « huiler » la mécanique commerciale pour positionner le plus avantageusement possible les entreprises canadiennes pour les marchés importants (Canada 1995c).

Le second volet concerne plutôt les efforts pour modifier les dispositifs de contrôles du commerce des armes. En effet, depuis les années 1950, le Canada bénéficie de procédures à l'exportation de matériel de défense conformes et harmonisées à celles appliquées par ses principaux alliés, notamment par les États-Unis où il s'agit souvent d'une condition d'accès aux systèmes et technologies américaines (Métivier 1998). Pour pouvoir exporter une marchandise militaire partout dans le monde sauf chez le voisin du sud, les firmes canadiennes doivent en faire la demande au ministère des Affaires étrangères, qui a la responsabilité d'examiner les requêtes en fonction du régime institué par la Loi sur les

¹³³ D'autres formes de financement pour l'aide à l'exportation au Canada sont disponibles. Elles ne s'adressent pas exclusivement aux entreprises faisant des affaires dans les marchés militaires.

licences d'exportation et d'importation, datant de 1954. Cette législation mène à l'établissement ainsi qu'à la mise à jour de listes de marchandises contrôlées et d'États où la vente d'armes est soit prohibée ou soit soumise à des restrictions. Depuis un amendement à la loi datant de 1986, la « liste des pays visés » est établie sur la base de la menace que ces derniers représentent pour le Canada, de leur implication dans des conflits, de leur assujettissement à des sanctions onusiennes et de leur bilan sur le plan des droits humains (Canada [2006]).

La loi n'a pas été formellement modifiée avec la fin de la guerre froide, si ce n'est pour mettre à jour les listes des pays visés et pour rectifier celles des marchandises en y incluant la question des technologies à double application, un enjeu majeur de la période post-guerre froide en matière de contrôle des exportations¹³⁴. Toutefois, au tout début de la décennie, le gouvernement a clairement lancé le signal à l'industrie qu'il était prêt à procéder à certains aménagements sur le plan de la législation canadienne pour permettre l'accès de firmes nationales à des marchés lucratifs. L'amendement C-6 adoptée en 1991 a donné lieu à une législation particulière pour les ventes d'armes automatiques, permettant aux firmes canadiennes de vendre ce type de marchandise normalement contrôlée à des « États désignés », c'est-à-dire ayant contracté une entente de défense avec le Canada¹³⁵ (Canada [Non daté]). Cette législation a donné l'occasion aux firmes canadiennes de remporter un contrat en Arabie saoudite, l'un des rares marchés nationaux en croissance pendant la période post-guerre froide (Bélanger 1996).

Par ailleurs, comme le note Edgar (Edgar 1995), la loi canadienne accorde au ministre des Affaires extérieures une marge de manœuvre discrétionnaire appréciable dans la décision d'octroyer, ou non, une licence d'exportation à une entreprise.

¹³⁴ Voir chapitre sur les États-Unis pour plus de détails sur ce volet.

¹³⁵ « Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des pays qui ont conclu avec le Canada un arrangement intergouvernemental en matière de défense, de recherche et développement et de production et vers lesquels il estime justifié de permettre l'exportation d'armes à feu prohibées [...] ou de quelque élément ou pièce de tels objets — inscrits sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée; cette liste de pays s'appelle la liste des pays désignés (armes automatiques) ». (Canada [2006]).

[...] le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité, aux personnes et aux endroits visés, l'exportation des marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou destinées à un pays inscrit sur la liste des pays visés (Canada [2006] : [3]).

Chaque demande est en effet examinée au cas par cas et les raisons soutenant l'attribution d'un permis sont, au mieux, nébuleuses. Plusieurs groupes pacifistes ont en effet dénoncé le fait que depuis la fin de la guerre froide, les principes gouvernant l'attribution de licences d'exportation vers des États visés sont appliqués avec moins de rigueur et que des livraisons importantes de matériel militaire canadien ont été réalisées dans des États où des violations graves et répétées des droits humains auraient été observées (Par exemple l'Indonésie et les difficultés au Timor oriental.) (Coalition to Oppose the Arms Trade 1998) ce qui tend à montrer que celles-ci peuvent être contournées lorsque l'intérêt commercial canadien est en jeu.

4.7.6 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

L'inaction gouvernementale en matière d'adaptation de l'industrie de défense conjuguée aux principales modifications apportées à la politique d'acquisition ont inévitablement conduit à un renforcement de l'intégration continentale au plan de l'industrie militaire. La volonté du Canada de travailler de manière interopérable avec l'allié américain et de prendre part à la révolution dans les affaires militaires, illustrée, entre autres, dans le document *Stratégie 2020*, a concouru à renforcer cette disposition. On peut d'ailleurs observer le nombre important de grands systèmes que le Canada se procure chez les grands donneurs d'ordres états-uniens ou britannique (voir Canada 1997a; 1998a; 1999b; 2000a).

Ainsi, pour l'industrie canadienne, la décennie post-guerre froide n'a pas véritablement été synonyme de grands bouleversements sur le plan de la structure. Il n'y a pas eu de phénomène semblable aux mutations profondes et accélérées observées ailleurs à la même époque. Elle semble plutôt avoir signalé un repli des firmes composant la BID vers les domaines de spécialisation traditionnels ainsi que vers l'entretien. En effet, celles qui sont demeurées dans le marché de la défense se sont vues forcées de s'adapter, d'une part, à une politique d'acquisition qui reléguait au second plan des priorités la question des retombées économiques, ainsi qu'à un marché continental où les maîtres d'œuvre, plus gros et plus

diversifiés, contrôlent désormais les grands programmes clefs à la fois au Canada et aux États-Unis¹³⁶. Face à ces nouveaux géants de l'industrie continentale, des joueurs de l'envergure des entreprises canadiennes peuvent conserver leur position de fournisseur grâce à des expertises uniques, très ciblées et élaborées en fonction des besoins spécifiques des donneurs d'ordre. Ce faisant, elles sont sur la voie de devenir, à quelques exceptions, une extension de l'industrie américaine.

4.8 Les mesures d'accompagnement

Contrairement aux États-Unis, la possibilité de voir disparaître une partie de la BID canadienne dans la foulée des compressions budgétaires n'a pas généré d'importantes préoccupations au Canada. Même si le LB de 1994 mentionnait laconiquement la nécessité d'une base industrielle technologique capable de soutenir les « Forces polyvalentes aptes au combat » annoncées par l'administration, celle-ci était avant tout jugée utile en raison des retombées qu'elle pouvait favoriser dans les secteurs technologiques commerciaux (Canada 1994e). De plus, le document ne précisait pas si cette industrie devait être proprement canadienne ou si le gouvernement comptait faire appel à des fournisseurs étrangers pour combler les besoins des FC, une mesure implicitement mise de l'avant par les orientations proposées de la politique d'acquisition (voir section sur l'acquisition du présent chapitre).

On s'aperçoit ainsi que la volonté de préserver une certaine capacité de production au Canada, comme ce fut le cas aux États-Unis avec la stratégie d'intégration civile-militaire, n'a pas constitué l'enjeu majeur des efforts – mêmes minimes – déployés par le gouvernement pour faciliter l'adaptation des firmes à un nouvel environnement géopolitique et économique. En effet, les réformes implantées semblaient avoir davantage pour objectif de soutenir la compétitivité internationale d'entreprises canadiennes technologiquement performantes particulièrement dans le secteur de l'aérospatial, dont plusieurs étaient déjà peu dépendantes du marché de la défense¹³⁷¹³⁸.

¹³⁶ Par exemple, au Canada, l'entreprise General Dynamics a pris le contrôle du programme du *Stryker* (blindés sur roues) en achetant la firme General Motors Division Diesel qui avait obtenu le contrat des LAV canadiens.

¹³⁷ Voir Canada 1997e; 1997g; 1997h; 1997i; 1997j; 1998d; 1998f; 1998g; 1998j; 1998k; 1998m; 1999e; 1999g; 1999j; 2000f; 2000g; 2000i; 2000j ainsi que Coulon 1997; Toupin 1998

Ceci dit, à l'exception de cet appui envers certains secteurs de pointe, force est de constater que peu de mesures concrètes ont été mises en œuvre par les autorités politiques pour épauler les entreprises militaires canadiennes pendant la période de décroissance abrupte que fut la décennie 1990, sauf, peut-être, un mince volet dans la première mouture de PTC (Bélanger et Métivier 2001). Malgré une rhétorique gouvernementale proposant un « renouveau économique post-guerre froide » ainsi que la nécessité de la reconversion et de la diversification des firmes militaires, le bilan des mesures d'accompagnement formulées par l'État canadien paraît, au mieux, mitigé.

4.8.1 La reconversion des entreprises militaires canadiennes : des promesses libérales non tenues

Pendant la campagne électorale de 1993, le Parti libéral avait annoncé son intention de revoir en profondeur la politique de défense du Canada, et de procéder à des réaménagements financiers qui se traduiraient par une importante réduction de l'enveloppe budgétaire allouée à la Défense nationale. On estimait que ces compressions étaient inévitables dans un contexte où la priorité numéro un d'un futur gouvernement libéral, si le PLC venait à être porté au pouvoir, était l'assainissement des finances publiques, la poursuite du « déficit zéro » et la rigueur budgétaire (Parti libéral du Canada 1993). Ainsi, pour faire face à une situation potentiellement corsée dans le marché de la défense, le PLC avait élaboré un document intitulé *The Liberal Blueprint for Defence Conversion*, faisant part de son intention d'aider la reconversion des industries de défense canadiennes qui seraient inévitablement affectées par la décroissance.

Quatre grands axes d'intervention devaient appuyer cette initiative en vue de faciliter la transition de l'industrie de défense du Canada vers une économie d'après-guerre froide. Premièrement, l'expansion du mandat du PPIMD pour y inclure la reconversion; deuxièmement, la création d'une commission de reconversion économique; troisièmement, la

¹³⁸ Un examen attentif des subventions accordées par le programme Partenariat technologique Canada, principal outil d'aide à l'adaptation des entreprises, révèle que plusieurs firmes (telles que Pratt & Whitney ou Sextant Avionique) ayant obtenu du financement pour la catégorie défense et double application étaient principalement des issues du secteur de l'aérospatial et réalisaient une part significative de leur chiffre d'affaires dans les marchés civils (voir les Communiqués de Partenariat technologique Canada).

conclusion d'ententes de reconversion avec le partenaire américain et quatrièmement, la transformation des BFC affectées par la vague de rationalisation en centres de formation en maintien de la paix (Grant 1993). Ces mesures devaient également répondre aux préoccupations liées à l'emploi ainsi qu'à la possible perte de vitesse de plusieurs entreprises – ou communautés dans le cas des bases militaires – peu habituées à composer avec les exigences des marchés commerciaux (Grant 1993).

Une fois le PLC à la barre du Canada, l'idée de reconvertir les entreprises de défense a effectivement été reprise dans le Livre blanc sur la défense de 1994, quoique de façon beaucoup moins élaborée.

Le gouvernement s'emploiera donc à favoriser la reconversion de ses industries de défense, la croissance industrielle et la compétitivité de ses entreprises dans le cadre des accords commerciaux internationaux auxquels il est partie (Canada 1994^e : [54]).

Toutefois, dès le printemps 1994, le ministre de l'Industrie John Manley signifiait l'intention du gouvernement de ne pas tenir ses promesses en matière de reconversion en déclarant qu'il serait « fiscalement irresponsable » de mettre sur pied un fond de reconversion et que c'était aux entreprises que revenait la responsabilité de se repositionner sur les marchés civils et ce, malgré une résolution des députés libéraux réclamant un engagement ferme envers la reconversion (Anonyme 1994b). Selon lui, la tâche de l'administration devait simplement se limiter à « les aider [les entreprises] dans la recherche de nouveaux marchés » (Anonyme 1994b).

Ce sont les pressions exercées par plusieurs groupes provenant pour la majeure partie du Québec qui ont maintenu en vie le dossier de la reconversion au palier fédéral. L'idée d'aider la reconversion des entreprises militaires avait en effet séduit bon nombre d'intervenants socio-économiques et politiques de la province¹³⁹ (Métivier 1998), qui attendaient des résultats des promesses libérales de la campagne de 1993 (Bélanger et Maltais 1995). Le Bloc québécois¹⁴⁰, qui formait à cette époque l'opposition officielle en Chambre, avait d'ailleurs

¹³⁹ Au nombre desquels figuraient les syndicats, les associations patronales ainsi que d'autres organisations telles les groupes pacifistes (Métivier 1998).

¹⁴⁰ Parti fédéral ne présentant des députés qu'au Québec et ayant pour mission de promouvoir la souveraineté du Québec, de préparer le terrain à un éventuel référendum sur la question et de défendre les intérêts du Québec sur la scène fédérale.

fait du dossier un de ses chevaux de bataille de la saison parlementaire (Bélanger et Maltais 1995).

Les pressions exercées par les acteurs favorables à la mise en œuvre d'une stratégie de reconversion ont finalement mené au transfert du dossier à un Sous-comité du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes auquel on avait confié le mandat d'étudier la faisabilité du projet et de soumettre des propositions concrètes pour appuyer la reconversion et la diversification des entreprises de défense. Ces efforts demeureront toutefois lettre morte : aucun rapport ne sera déposé en raison du déclenchement des élections en 1996 (Bélanger et Métivier 2001). Pour beaucoup d'acteurs québécois qui avaient contribué à faire du dossier un enjeu politique, cette conclusion en queue de poisson s'est avérée être une amère déception. Le Québec concentrait en effet une part significative de l'industrie militaire canadienne, particulièrement dans la grande région de Montréal¹⁴¹. En conséquence, la province était durement touchée par les vagues de licenciements occasionnées par les compressions budgétaires, et elle attendait du gouvernement fédéral qu'il prenne ses responsabilités envers un domaine qui relève de ses compétences, la Défense nationale.

4.8.2 Les mesures mises en œuvre : la « transformation » du PPIMD et l'aide à l'exportation

La seule mesure pour laquelle le gouvernement de Jean Chrétien a persévéré a été celle de la modification du mandat du PPIMD pour y inclure un volet reconversion. En 1995-1996, le programme s'est vu attribuer un nouveau nom (Partenariat technologique Canada ou PTC) et octroyer la mission globale d'épauler les industries actives dans les hautes technologies. Cinq grands secteurs industriels avaient été ciblés pour recevoir des aides gouvernementales par le biais de PTC soit 1) l'aérospatial civil; 2) l'aérospatial militaire; 3) la reconversion et la double application; 4) les technologies habilitantes¹⁴² et 5) les technologies environnementales (Canada 1996f). Même si pendant la décennie 1980, le PPIMD s'était

¹⁴¹ 6 000 emplois dans la fabrication auraient disparu entre 1987 et 1993 (Poupart 1993) et 18 000 pour l'ensemble du Québec (Bélanger 1996).

¹⁴² Les technologies habilitantes réfèrent essentiellement à ces catégories technologiques susceptibles de servir de levier pour améliorer les procédés et la compétitivité globale de l'industrie canadienne. Par exemple, les technologies de l'information et des télécommunications, les matériaux de pointe et la biotechnologie faisaient partie de cette rubrique.

révélé l'un des principaux outils de financement d'une base industrielle de défense canadienne, le bilan des projets parrainés par le programme de 1990 à 1995, soit avant qu'il ne devienne le PTC, révèle que la majeure partie des fonds de l'enveloppe avaient été alloués à des initiatives de développement de technologies à double usage, particulièrement dans le domaine de l'aérospatial (Métivier 1998). On peut donc affirmer sans trop de risques que la mission militaire du PPIMD avait été émoussée avant que le programme ne soit officiellement réorienté.

Tableau 4.1 Proportion des projets et des montants investis par PTC selon le secteur industriel, octobre 1996 à avril 2000.

Secteur	Projet		Investissements		Contribution moyenne
	Nombre	En %	Millions \$	En %	
Aérospatiale civile	24	27,9	510,3	50,9	21,3
Aérospatiale militaire	6	7	14,2	1,4	2,4
Reconversion et double application	6	7	56,5	5,6	9,4
Technologies habilitantes	31	36	324,3	32,3	10,5
Technologies environnementales	19	22,1	97,3	9,7	5,1
Totaux	86	100	100,3	99,9	11,7

Source : Canada 1997e; 1997g; 1997h; 1997i; 1997j; 1998d; 1998f; 1998g; 1998j; 1998k; 1998m; 1999e; 1999g; 1999j; 2000f; 2000g; 2000i; 2000j.

De plus, un examen plus minutieux de la répartition du financement accordé par le biais du PTC indique que la grande majorité des subsides du programme a été injectée dans les secteurs de l'aérospatiale civile, avec plus de la moitié des subventions totales attribuées entre 1996 et 2000, suivie par les technologies habilitantes, recueillant près du tiers des allocations.

On peut constater qu'avec un maigre cinq et demi pourcent, la reconversion fait figure de parent pauvre du programme, ce qui a mené plusieurs analystes à conclure à l'abandon pur et simple du projet de reconversion au Canada (Bélanger 1998; Métivier 1998).

4.8.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La reconversion canadienne ne s'est pas réalisée grâce à l'appui du gouvernement central et ce, malgré les promesses du PLC et l'inscription d'un projet de cet ordre au LB de 1994. L'administration libérale a préféré orienter ses efforts d'accompagnement de l'industrie en fonction d'objectifs davantage liés à l'amélioration de la compétitivité de firmes déjà actives et performantes dans les marchés civils, laissant tomber, à toutes fins pratiques, l'idée d'une reconversion des activités des entreprises dont les niveaux de dépendances aux marchés de la défense canadien et américain étaient beaucoup plus significatifs.

On ne peut cependant pas parler d'échec de la reconversion au Canada, particulièrement au Québec. Plusieurs projets visant à réduire la dépendance des firmes à l'endroit du marché militaire se sont en effet concrétisés et montraient des résultats intéressants à la fin de la décennie (Bélanger et Métivier 2001). En effet, les dirigeants des firmes, avec l'appui actif des syndicats, ont choisi de s'engager dans la voie d'une modification d'une partie de leur production pour accéder à de nouveaux marchés civils et ainsi compenser la perte de revenus occasionnée par le rétrécissement de l'acquisition gouvernementale et ce, malgré l'absence éloquente d'aides fédérales à cet effet. On est donc en droit de se demander quels auraient été les résultats d'un processus de reconversion qui aurait reçu un appui plus substantiel de la part des instances centrales.

Ainsi, comme le mentionne Bélanger, le gouvernement de Chrétien s'est contenté d'être un spectateur de la mutation de l'industrie de la défense canadienne pendant la période où il a occupé le pouvoir à Ottawa, laissant les « forces du marché » gouverner le processus de transition dans son ensemble. Cette attitude a entraîné de nombreuses mises à pieds, et une réduction globale de la dépendance des entreprises actives dans ce marché à leurs ventes militaires. Ceci étant dit, l'administration ne s'est pas retenue de mettre en place des stratégies plus larges visant à soutenir certains pans de l'industrie canadienne, particulièrement en ce qui concerne l'exportation dans des secteurs de haute-technologie.

4.9 Éléments de conclusion

La trajectoire d'adaptation canadienne au nouveau contexte post-guerre froide semble avoir été essentiellement conditionnée par l'impératif de rétablissement des finances publiques, ce qui s'est traduit, pour la défense, en d'importantes compressions budgétaires et l'introduction de mesures visant à en contrôler les coûts. En effet, la plupart des politiques d'ajustement significatives implantées pendant la décennie 1990 poursuivaient précisément ces objectifs et plusieurs d'entre elles semblaient mal s'accorder avec les directives énoncées dans le livre blanc de 1994. Certaines promesses n'ont pas été tenues dans le domaine de l'accompagnement des entreprises et des communautés touchées par les compressions et dans cette sphère, il est étonnant de constater que l'administration américaine a été beaucoup plus interventionniste que ne l'a été la canadienne. Par ailleurs, la priorité accordée aux aspects de rigueur budgétaires n'a pas été sans conséquence. Elle a créée les conditions d'une intégration plus importante avec les États-Unis sur le plan industriel.

Dans cette optique, il semble y avoir un certain manque d'articulation entre les objectifs politiques et la démarche d'adaptation post-guerre froide pour l'ensemble des autres composants de la défense.

Appendice 4.A : Les vingt-cinq premiers fournisseurs du ministère de la Défense nationale, 1985 et 2002

Tableau 4.A.1 Les vingt-cinq premiers fournisseurs du MDN en 1985, par valeur de contrats octroyés

Rang¹	Nom de l'entreprise	Secteur de production au Canada	Propriété
1	St-John Shipbuilding	Naval	Canada
2	Litton	Électronique État	États-Unis
3	Bombardier	Transport	Canada
4	Marconi – filiale de GEC	Électronique	Royaume-Uni
5	G.M. Canada – filiale de General Motors	Transport	États-Unis
6	Daf Indall – filiale de Rio Tinto	Aérospatial	Royaume-Uni
7	Paramax – filiale d'Unisys	Électronique	États-Unis
8	De Havilland – filiale de British Aerospace	Aérospatial	États-Unis
9	Bristol Aerospace – filiale de Rolls-Royce	Aérospatial	Grande-Bretagne
10	Versatile Pacific	Naval	Canada
11	Groupe Marine Industries	Naval	Canada
12	Canadair – filiale de Bombardier	Aérospatial	Canada
13	Arsenaux canadiens	Munitions	Canada
14	Raytheon Canada – filiale de Raytheon	Aérospatial	États-Unis
15	Pratt & Whitney – filiale de United Technologies	Aérospatial	États-Unis
16	CAE Electronics	Aérospatial	États-Unis
17	Oerlikon	Transport et aérospatial	Suisse

18	UTDC	Transport	Canada
19	McDonnell Douglas – filiale de McDonnell	Aérospatial	États-Unis
20	Garrett MFG. – filiale de Allied Corporation	Aérospatial	États-Unis
21	Hawker-Siddeley - filiale de British Aerospace	Aérospatial	Royaume-Uni
22	Bendix-Avelex – filiale de Allied Corporation	Aérospatial	États-Unis
23	Control Data	Électronique	États-Unis
24	IVI	Munitions	Canada
25	Canadian General Electric – filiale de General Electric	Aérospatial	États-Unis

Source : Bélanger et Fournier 1989.

Tableau 4.A.2 Les vingt-cinq leaders de l'industrie de défense canadienne, 2002, par valeur de contrat octroyés

Rang	Nom de l'entreprise	Secteur de production au Canada	Propriété
1	SNC Lavallin	Poudres et munitions, naval, sécurité	Canada
2	General Dynamics	Transport roulant, électronique,	États-Unis
3	DEW Engineering	Transport roulant et chenilles	Canada
4	IMP Groupe	Aérospatial, entretien	Canada
5	L-3 Communications	Aérospatial (composants) entretien	États-Unis
6	Ultra Electronics	Naval, électronique	Europe
7	Peerless Garments	Textiles spécialisés	Canada
8	Textron	Aéronautique (hélicoptères)	États-Unis
9	HP Invent	Informatique	États-Unis
10	Northrop Grumman	Électronique	États-Unis
11	Magellan	Composants, entretien aéronautique	Canada
12	Lockheed-Martin	Intégration, logiciels	États-Unis
13	Honeywell	Composants, senseurs	États-Unis
14	CAE	Simulateurs	Canada
15	Boeing	Composants, services	États-Unis
16	Thales	Électronique, communications	Europe
17	Daimler-Chrysler	Camions, entretien	Europe
18	MacDonald Dettwiler	Système information, navire défense côtière	Canada
19	Héroux-Devtek	Munitions, pièces aéronautiques	Canada
20	United Technologies	Moteurs, entretien	États-Unis

21	General Electric	Moteurs, entretien	États-Unis
22	Raytheon	Logiciels, logistiques	États-Unis
23	DRS Technologies	Syst. de surveillance et vision	États-Unis
24	Industries Davie	Navires, réparation	Canada
25	COM Dev	Systèmes de communication	Canada

Source : Bélanger et Fleurant 2004.

Appendice 4.B : Les grands projets de l'État et leurs maître d'œuvre

Tableau 4.B.1 Compilation des Grands projets de l'État, 1999

Grand projet de l'État	Maître d'œuvre	Propriété
Hélicoptère canadien de recherche et sauvetage	EHI Industries	Consortium Italo-britannique
Avion ravitailleurs et de transport tactique	Lockheed Martin	États-Unis
Système militaire automatisé de circulation aérienne	Hugues Aircraft	États-Unis
Hélicoptère utilitaire de transport tactique des Forces canadiennes	Bell Helicopter	États-Unis (Boeing)
Système de soutien à la guerre électronique et d'instruction	Lockheed Martin	États-Unis
	CAE Aviation	Canada
Remplacement des aéronefs de transport stratégique	Bombardier Inc.	Canada
Défense aérienne à basse altitude	Oerlikon-Buehrle	Suisse
Système tactique de commandement, de contrôle et de communications	Computing Devices	États-Unis (General Dynamics)
Remplacement du Lynx (véhicule blindé léger de reconnaissance)	General Motors	États-Unis (General Dynamics)
Remplacement des transports d troupes blindés	General Motors	États-Unis (General Dynamics)
Véhicule léger de soutien à roues	Western Star	Groupe européen et américain (Daimler Chrysler)
Arme antiblindée de courte portée	Aérospatiale Missiles	France
Frégate canadienne de patrouille	Saint John Shipbuilding	Canada

Système canadien de surveillance par réseaux remorqués	Computing Devices	États-Unis (General Dynamics)
	Litton Systems	États-Unis (Northrop Grumman)
	Array Systems Computing	Canada
	MacDonald Dettwiler and Associates	Canada
Navire de défense côtière	Fenco MacLaren	Canada (SNC-Lavalin)
Révision et modernisation des navires de la classe tribal	Le groupe MIL	Canada (racheté par un groupe français en 2005)

Source : Canada 1999b.

CHAPITRE V

L'AUSTRALIE

La démarche de l'Australie en matière d'adaptation post-guerre froide peut paraître étonnante à plusieurs égards. En effet, la similitude de certaines des politiques adoptées par les gouvernements de l'île-continent avec celles de ses alliés pour gérer la décroissance des années 1990 est remarquable, d'autant plus qu'il s'agit du seul État étudié dans cette thèse à ne pas être membre de l'OTAN et à baigner dans un environnement régional post-guerre froide sensiblement différent de celui des autres cas examinés (Betts 1993-1994). Cela rend l'étude des stratégies d'ajustement privilégiées par cet État dans les années 1990 particulièrement instructive.

Malgré son isolement géographique, pendant la guerre froide l'Australie s'était fermement établie comme membre à part entière du camp occidental, politiquement et idéologiquement (ou au plan de la culture stratégique selon Cheeseman 1996; Cheeseman 1999) et elle a successivement entretenu des liens très étroits en matière de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni, ancienne puissance coloniale, puis avec les États-Unis (Campbell 2006; Reynolds 2005). Le résultat est une adaptation post-guerre froide qui rejoint en plusieurs points celles des autres pays à l'étude, mais qui comporte également quelques particularités importantes tributaires de la situation géopolitique singulière de cet État. Cet aspect ressort d'ailleurs clairement de l'examen de l'évolution de la politique de défense australienne.

5.1. La politique de défense de l'Australie : le choix de la puissance à l'échelle régionale

Selon un ancien ministre de la Défense australien, pour une bonne partie de son histoire, la formulation de la politique de défense du pays s'est heurtée à une difficulté majeure, celle qui consiste à déterminer ce que ses forces armées seraient appelées à faire.

For most of our history, our efforts to build a cogent intellectual basis for Australian Defence Policy have foundered at the very beginning over a quite fundamental uncertainty about what our Defence Forces are intended to do (Beazley cité dans Markowski et Hall 1995: 92).

La situation géographique et démographique du pays représente encore aujourd'hui un important casse-tête pour les dirigeants lorsque vient le temps d'identifier les menaces et les moyens pour les contrer, une tâche rendue encore plus difficile par une décennie post-guerre froide appréhendée de manière sensiblement différente dans cette région. En effet, dans un environnement stratégique caractérisé par une croissance économique substantielle qui alimentait une « course aux armements » régionale (Ball 1993-1994) ainsi que par la fragilité de nombreux États, la fin de la guerre froide semblait moins annoncer une ère de dividendes de la paix qu'une période d'instabilité dont les conséquences s'avéraient difficiles à prévoir (Betts 1993-1994; Markowski et Hall 1995). Les politiques de défense formulées pendant la décennie 1990 reflètent ces incertitudes.

5.1.1. Quelques repères historiques

Jusque dans les années 1960, l'île-continent maintenait d'étroites relations de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni, son ancienne métropole, ainsi qu'avec les États-Unis, superpuissance très présente dans la région depuis le second conflit mondial. Ainsi, dans le contexte de la guerre froide, le pays soutenait pratiquement sans condition la politique d'endiguement menée par les États-Unis (Reynolds 2005). La position de défense privilégiée par les autorités australiennes à cette époque était la « défense avancée » (*forward defence*). Elle consistait à soutenir les intérêts occidentaux dans la région de l'Asie pacifique, pour s'assurer en contrepartie du soutien des alliés en cas de problèmes (Wood 2005). La défense avancée était légitimée par la perception largement répandue en Australie que les contraintes aux plans des ressources et de la démographie, ainsi que la situation géographique du pays l'empêchaient concrètement de se défendre sans l'aide « d'amis puissants et influents » (*great and powerful friends*) (McCraw 2007; Young 1988).

Cette politique de défense a mené les autorités du pays à configurer les Forces armées australiennes, ou ADF (*Australian Defence Forces*) pour des opérations expéditionnaires, de sorte qu'elles puissent mener des guerres ou des interventions en coalition avec les forces armées de leurs alliés (Speed 1991). Ce qu'elles ont fait d'ailleurs à quelques occasions, en participant aux guerres de Corée et du Vietnam aux côtés des États-Unis, et en fournissant des contingents aux Britanniques dans le cadre des interventions du gouvernement colonial lors de l'insurrection communiste en Malaisie (Speed 1991; Short 2001).

Certains estiment que la « défense avancée » représentait une forme de dépendance volontaire, voire d'assujettissement, aux puissances militaires britannique et américaine car elle définissait l'intérêt national australien en fonction de celui de ses principaux partenaires, et remettant en quelque sorte sa propre sécurité entre leurs mains (Dibb 1996; Thompson 1989). Cependant, l'affaiblissement graduel de l'empire britannique et l'annonce de son retrait de la zone à « l'est de Suez » en 1968, conjugué à l'enlèvement des États-Unis dans le conflit vietnamien et l'énoncé de la doctrine Nixon en 1969¹⁴³, ont forcé les autorités à réviser l'approche sécuritaire australienne (Woodman 1993). Ces derniers ont choisi de réduire l'emprise des intérêts alliés sur la formulation de la politique de défense et d'axer davantage celle-ci sur la défense de l'Australie, même si cela signifiait devoir consacrer davantage de ressources à la protection du territoire (Brown 1993). À partir de ce moment, la subordination des objectifs sécuritaires du pays à ceux des grandes puissances a cédé sa place à une nouvelle conception du rôle de l'île-continent dans sa région (Dibb 1996).

C'est avec la parution de la Revue de la défense australienne (*Australian Defence Review*) en 1972, suivie par celle du Livre blanc sur la défense en 1976, que « l'autonomie » en matière de défense (*self-reliance*) est devenue une dimension centrale de la politique sécuritaire du pays même si selon Cheeseman 1993 (1993), cette notion circulait déjà depuis un bon moment dans les milieux militaires et politiques du pays. Le principe de base de l'autonomie était de protéger le territoire de l'Australie en déployant les moyens nécessaires pour être en mesure de répondre seul à des menaces de faible à moyenne intensité, et de ne dépendre des alliés, et en particulier des États-Unis, que dans le cas d'un conflit à grande échelle (Markowski et Hall 1995). Cette approche deviendra la pierre d'assise de la défense australienne pendant toute la décennie 1990.

5.1.2. Le rapport « Dibb » et le livre blanc de 1987

Dans les années 1980, d'importantes tensions politiques internes liées aux débats entourant la possible participation de l'Australie au projet d'initiative de défense stratégique de Reagan (le fameux projet *Star Wars*) (Cheeseman 1993) ont conduit le ministre de la défense Kim

¹⁴³ Dans une célèbre conférence de presse tenue à Guam en 1969, le président américain invitait les partenaires des États-Unis à prendre davantage en charge leur sécurité militaire (Nixon 1969).

Beazley à confier le mandat de réaliser un examen détaillé des objectifs et des capacités de défense du pays à un analyste indépendant, Paul Dibb. Les recommandations du *Review of Defence Capabilities* publié en 1986, mieux connu sous le nom de « Rapport Dibb » (Dibb 1986), ont suscité une importante controverse au pays, mais elles ont aussi eu d'importantes conséquences en étant suivi seulement une année plus tard par la parution d'un Livre blanc dont les orientations étaient largement inspirées de la révision de 1986. Selon de nombreux auteurs, l'empreinte du rapport Dibb s'est d'ailleurs faite sentir pendant près d'une décennie (Brown 1993; Horowitz 2004). Le rapport Dibb défendait l'idée que l'Australie était l'un des pays les plus en sécurité du monde, situé à bonne distance des zones probables de confrontation militaire conventionnelle entre les deux superpuissances. L'auteur jugeait également que l'éventualité d'un affrontement nucléaire était mince, et que de toute manière, la capacité réelle de l'Australie d'influencer ces enjeux était au mieux limitée (Dibb 1986).

Il caractérisait la région Asie-Pacifique comme étant stable dans l'ensemble, avec des perspectives positives de développement économique (Dibb 1986). Dans cet environnement somme toute bénin, Dibb proposait une « stratégie de refus » (*A Strategy of Denial*) en soutien à une politique de défense axée sur l'intérêt vital de l'Australie, un intérêt défini comme étant d'abord et avant tout la protection de la souveraineté et du territoire de l'État¹⁴⁴ et de la zone maritime qui l'entoure (Dibb 1986). Sans jamais clairement l'identifier, l'auteur jugeait en effet que, si menace à la sécurité du pays il y avait, celle-ci viendrait de son voisinage.

Australia must have the military capacity to prevent any enemy from attacking us successfully in our sea and air approaches, gaining a foothold on our soil, or extracting political concessions from us through the use of military force (Dibb 1986: 3).

Cette approche s'inscrivait directement dans le cadre plus général de la politique d'autonomie préconisée depuis le retrait des troupes australiennes du Vietnam : le pays devait être en mesure de se défendre si une attaque de faible à moyenne intensité visant directement son territoire venait à se concrétiser.

¹⁴⁴ "Australia's national security interests are to provide the nation with security from armed attack and from constraints on independent national decision imposed by the threat of such an attack" (Dibb 1986: 36).

Pour soutenir cette formule, Dibb défendait la mise en place d'une défense stratifiée (*layered defence*), i.e. comportant plusieurs niveaux d'interventions militaires successifs, ainsi que le maintien d'un fossé maritime et aérien pour sécuriser les zones du pays les plus susceptibles d'être en proie à des attaques directes ou indirectes, notamment le nord de l'Australie (Dibb 1986, Speed 1991). L'auteur insistait également sur le fait que les ressources disponibles devaient correspondre aux objectifs identifiés par la politique de défense (Dibb 1986). La « défense stratifiée » exigeait en effet des investissements importants en termes d'équipement, et selon Dibb, la modernisation devait s'appuyer sur un cadre financier stable et prévisible pour remplir adéquatement les missions fixées par la politique de défense. Ainsi, de manière un peu paradoxale, le rapport Dibb présentait un environnement géostratégique régional plutôt anodin, tout en recommandant une stratégie de défense axée sur la sécurisation des frontières ainsi que sur la zone tampon maritime. Cette approche a eu des échos importants chez le gouvernement travailliste de l'époque, car elle fut reprise presque telle quelle dans l'énoncé de politique de défense qui fut publiée une année plus tard.

The Defence of Australia 1987 ou DOA 1987 adoptait sensiblement la même lecture de l'environnement géostratégique du pays.

[...]Australia's bilateral relations with its major allies and neighbouring countries are basically sound, notwithstanding the political fluctuations which inevitably occur from time to time. No neighbouring countries harbours aggressive designs on Australia, and no country has embarked on the development of the extensive capabilities to project maritime power which would be necessary to sustain intensive military operations against us (Australie 1987: 19).

Du même souffle, on soutenait également, tout comme Dibb, que malgré leur improbabilité, les menaces potentielles viendraient du voisinage de l'Australie, sans clairement en identifier la teneur. Dans cette optique, le gouvernement proposait l'établissement de trois piliers principaux sur lesquels devait s'appuyer la défense australienne. Le premier était incarné par la relation militaire développée avec les États-Unis ; le second par la politique d'autonomie et le troisième par un engagement à dégager les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique de défense (Australie 1987).

Le premier pilier est essentiellement attribuable au contexte de la guerre froide. La DOA 1987 reconnaissait que la sécurité de l'Australie dépendait, jusque dans une certaine mesure, de l'équilibre stratégique entre les deux superpuissances qui s'affrontaient, y compris à

l'échelle de l'Asie-Pacifique. Ceci étant dit, les autorités du pays jugeaient que leur influence sur ces enjeux globaux était minime¹⁴⁵, et que le soutien apporté à la politique de dissuasion prônée par l'administration Reagan, ainsi qu'une certaine coopération avec les États-Unis, qu'elle soit bilatérale ou par le biais de l'ANZUS, représentait le meilleur moyen à leur disposition pour faire face à cette menace d'une guerre thermonucléaire globale (Australie 1987).

Le document accorde beaucoup plus d'attention au second pilier de politique de défense, soit la politique d'autonomie. Estimant, à l'instar du rapport Dibb, que les véritables risques à la sécurité du pays viendraient la « zone primordiale d'intérêt stratégique pour l'Australie »¹⁴⁶, soit des États fragiles à proximité, la défense australienne devait refléter cette réalité : « Defence planning has to contemplate the possibility that developments in our region could lead to direct military pressure or attack upon Australia » (Australie DOA 1987 : 20). Dans cette optique, les ADF devaient être en mesure de mener des opérations militaires sans l'aide d'alliés majeurs tels que les États-Unis. Toutefois, comme le mentionne le ministre de la Défense Kim Beazley dans sa lettre d'introduction, la politique d'autonomie ne signifiait pas la recherche d'une complète autarcie dans la sphère sécuritaire, mais tend plutôt à indiquer une volonté de réduire la dépendance aux grandes puissances héritée de la doctrine de la défense avancée (Australie 1987).

DOA 1987 introduisait donc le concept de « défense en profondeur » (*defence in depth*), très proche de la défense stratifiée proposée par Dibb (Dibb 1986). Celle-ci a pour principal objectif de protéger l'Australie contre toute menace classique affectant directement les intérêts vitaux du pays, soit son intégrité territoriale et sa souveraineté, ainsi que celle du fossé maritime et aérien qui borde ses frontières physiques (Australie 1987). Pour donner corps à cette défense en profondeur, l'administration du gouvernement travailliste de Hawke était arrivée à la même conclusion que Dibb, soit qu'il fallait y investir les ressources nécessaires, particulièrement au plan des équipements. *Defence of Australia* 1987 intégrait

¹⁴⁵ “There are limits to our defence capacity and influence. As a nation of only 16 million people, Australia’s ability to influence the state of world security is limited. We are remote from traditional allies and from situations important to them” (Australie 1987: 8)

¹⁴⁶ La *Region of Primary Strategic Interest* ou ROPSI, comprend le Pacifique Sud, l'Asie du Sud-est incluant la péninsule indochinoise et la portion orientale de l'océan indien.

ainsi la recherche d'une supériorité technologique des systèmes comme composante centrale de la sécurité nationale, dans la mesure où celle-ci permettait d'atteindre plus facilement les objectifs l'autonomie en procurant une meilleure protection du territoire au nord et en étant dissuasive (Gray 1995).

Le troisième pilier de la politique de défense de 1987 est donc une conséquence directe du second. En effet, la défense en profondeur impliquait le maintien d'une certaine supériorité militaire matérielle et capacitaire au plan régional qui exigeait des investissements importants. Plus tôt dans la décennie (1984), le gouvernement s'était commis pour l'achat de chasseurs F-18 et de frégates (Woodman 1992). La DOA 87 annonçait des acquisitions majeures supplémentaires telles que des hélicoptères, des sous-marins et des bateaux démineurs. Il semblerait qu'avec la politique de 1987, les autorités de l'Australie aient voulu positionner le pays comme puissance régionale dans un contexte asiatique où la confrontation entre les grandes puissances semblait plus limitée qu'ailleurs sur la planète (Young 1995).

5.1.3. 1989 : l'impulsion vers un rôle régional accru

Dès 1989, le gouvernement australien prenait acte des mutations du système international en présentant deux documents. Le premier émanait du ministère des Affaires étrangères et proposait une approche « multidimensionnelle » de la sécurité australienne dans un contexte de changements importants dans l'environnement du pays. La déclaration ministérielle de politique étrangère intitulée *La sécurité régionale de l'Australie* (Australie 1989c) était en effet essentiellement motivée par la possibilité de voir les États-Unis se retirer partiellement de l'Asie pacifique.

In particular, the point is made that it would not be wise to assume that the United States will continue to maintain its present level of security activity in this part of the world. The United States will want to protect its major strategic interests in maritime passage through the region, [...] But with the decline in ideological competition and other global and regional developments, United States attention on the region may well become overtime less geo-political and more oriented to its major economic interests (Evans 1989: [2]).

La déclaration exposait la stratégie privilégiée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT) envers le voisinage de l'Australie, en particulier l'Asie du Sud-est et le Pacifique Sud, pour bonifier la sécurité du pays (Fry 1991). Le DFAT estimait en effet que la politique de défense de 1987 constituait l'un des piliers fondamentaux de la sécurité

australienne, mais que cette dernière serait encore mieux servie par la mise en œuvre d'une politique contribuant à modeler un environnement rapproché davantage positif, plus propice à l'émergence de conditions durables de la sécurité australienne (Australie 1989c).

Cette politique comprenait deux volets principaux : un engagement polyvalent¹⁴⁷ dans la région de l'Asie du Sud-est matérialisé par la formation de liens bilatéraux diversifiés avec les États de cette zone ; une responsabilisation constructive¹⁴⁸ envers le Pacifique Sud, par la mise en place d'un cadre garantissant que les multiples difficultés rencontrées par les États de cette partie du monde ne nuisent pas aux intérêts australiens, ni à sa sécurité. Ces objectifs pouvaient être atteints grâce à l'usage simultané de plusieurs instruments, en tête de liste la capacité militaire, et la capacité politico-militaire de l'Australie.

The capability of Australia's armed forces should be seen as having relevance not only for the defence of Australia, but for the region as a whole. Australia's possession of significant military power contributes to the strategic stability of our neighbouring regions, providing a "secure south" for South East Asian countries, and a "secure west" for South Pacific Nations (Australie 1989c: 17).

Les Forces de défense australiennes étaient donc clairement identifiées comme l'un des principaux outils qui serait mis à contribution pour l'atteinte des objectifs régionaux de sécurité du pays.

C'est sans doute pour cette raison que la déclaration de 1989 était accompagnée d'un document émanant du ministère de la Défense. La « Planification stratégique de l'Australie dans les années 1990 »¹⁴⁹ (Australie 1989) complétait la politique de sécurité régionale dessinée par le DFAT et précisait le rôle des ADF dans l'approche régionale proposée. La principale tâche de l'établissement de défense australien demeurait de protéger le territoire contre des menaces de faible à moyenne intensité conformément au LB de 1987, mais celui-ci avait désormais pour mandat de promouvoir les intérêts stratégiques de l'Australie et de répondre adéquatement aux situations requérant une intervention des ADF (Australie 1989).

¹⁴⁷ En anglais : *comprehensive engagement*

¹⁴⁸ En anglais : *constructive commitment*

¹⁴⁹ Le document fut adopté formellement en 1989 par le gouvernement, mais ne fut rendu public qu'en 1992.

Alors que la transition vers le monde post-guerre froide était à peine entamée, les autorités australiennes accentuaient le virage interventionniste et régional déjà apparent dans le livre blanc de 1987 et allouaient à l'instrument militaire un rôle de premier plan pour l'atteinte des objectifs fixés. La priorité en terme de politique étrangère du gouvernement à la barre du pays au crépuscule de la guerre froide n'était ni le commerce, ni la coopération, mais bien la sécurité de l'île-continent et cette sécurité passait par le maintien, voire le renforcement, des ADF, le maintien des dépenses militaires et une industrie de défense locale vigoureuse. Dans cette optique, il n'est pas étonnant que les documents de 1989 aient suscité de vives réactions chez une partie des représentants de la communauté scientifique du continent, qui y a vu la genèse d'un nouveau militarisme australien (voir l'ensemble des contributions dans Kettle et Cheeseman 1990). La rapidité et l'ampleur des changements de la période 1989-1993 allaient toutefois pousser l'administration travailliste de Keating à procéder, dès 1993, à une autre révision stratégique et à proposer un Livre blanc sur la défense en 1994.

5.1.4. La revue de 1993 et la politique de défense de 1994

La revue stratégique publiée en 1993 semblait avoir pour principal objectif de faire le point sur les changements qui affectaient la scène internationale. Reconnaisant que l'affrontement entre les deux « grands » était maintenant chose du passé, le document lançait l'idée que des puissances régionales telles que la Chine et le Japon avaient crû en importance, ce qui changeait de manière significative la configuration géostratégique de la zone dans laquelle l'Australie souhaitait jouer un rôle majeur.

La revue situe sans équivoque l'île-continent au sein de la région Asie pacifique, une dimension jugée comme ayant préséance sur la relation avec l'allié américain.

Australia's attitude to its place in the world is also evolving. Australia's future lies with the Asia-Pacific region. [...] Australia's policies in the 1990s are increasingly shaped by the need for engagement with Asia across a whole sphere of national activity, while continuing to sustain our strategic relationship with the United States and ties to Europe (Australie 1993b: 2).

L'accent était mis sur la construction de liens de coopération avec les autres acteurs régionaux, des collaborations rendues possibles par la mise en œuvre d'une politique d'autonomie (*self-reliance*) au plan de la défense.

More fundamentally, an effective national defence capacity is important for confident engagement with the region. A self-reliant capability to defend our own territory and direct interests is the essential foundation of our contribution to regional security (Australie 1993b: 21).

La révision stratégique de 1993 proposait de fonder l'approche australienne sur deux piliers : dans un premier temps, sur un partenariat et sur un engagement stratégique au plan régional, ainsi que sur l'établissement de contacts « constructifs » et coopératifs avec les nouvelles puissances de la zone; dans un second temps, sur le maintien de l'alliance avec les États-Unis et de son engagement dans la région. Le document, qui dégagait les principaux axes sécuritaires avec lesquels l'Australie devrait composer à l'avenir, se rapprochait toutefois davantage d'un énoncé de politique étrangère que d'une revue stratégique (Dibb 1996). Il semblait également élargir le champ de préoccupation à une zone nettement plus vaste, comprenant désormais l'ensemble de l'Asie de l'est.

La *Strategic Review* de 1993 a été suivie de près par la parution, en 1994, du Livre blanc sur la défense de l'Australie intitulé *Defending Australia* (Australie 1994b). La politique d'État s'inspirait jusque dans une certaine mesure de la lecture de l'environnement géostratégique global et régional proposée par la Revue de 1993, jugeant que la fin de la bipolarité pouvait signifier une recrudescence des tensions face à la montée en force de nouvelles puissances régionales. Ces perspectives étaient toutefois présentées comme étant fondamentalement menaçantes et elles appelaient à la mise en œuvre de politiques sécuritaires martiales.

Si la fin de la guerre froide avait réduit de manière considérable les menaces globales, la possibilité de l'usage plus ciblé de la force militaire n'avait pas pour autant disparue. Au contraire, elle pourrait même devenir plus courante à l'avenir (Australie 1994b).

With the end of the cold war, important new uncertainties have emerged about the future strategic situation in Asia. [...] Because of these uncertainties, we acknowledge the possibility that our security environment could deteriorate, perhaps quite seriously in the future. We recognise that at some time in the future armed force could be used against us and that we need to be prepared to meet it (Australie 1994b: 4).

Face à un environnement stratégique ne posant aucune menace directe au pays, mais comportant tout de même des risques futurs importants, et au sein duquel les États-Unis seraient peut-être enclins à jouer un rôle moins prépondérant, l'Australie devait continuer de développer et de maintenir une force militaire compétente et moderne (Australie 1994b). Le concept central d'autonomie, et le rôle central des ADF qui en était la conséquence

inévitables, occupaient donc la tête de liste des priorités en matière de sécurité nationale (Australie 1994b).

L'importance accordée à la dimension militaire de la sécurité australienne était donc largement prédominante dans le LB de 1994 et orientait l'ensemble de l'approche proposée. Plus des deux tiers du document est consacré d'une part, à la définition et à la planification des capacités nécessaires (humaines, matérielles) pour que les Forces de défense australiennes soient en mesure de dissuader, à court et long termes, toute attaque contre le pays, et d'autre part, à l'identification des éléments nationaux nécessaires au soutien de cette politique, tels que l'industrie de défense, la recherche et développement, l'exportation de matériel de défense, etc.

Dans la vision sécuritaire développée dans le Livre blanc de 1994, « l'engagement régional » prenait une toute autre dimension que celle sous-entendue dans la *Strategic Review*. Il devenait un exercice d'équilibrage stratégique (Synder 1998) ayant pour but d'éviter l'émergence de « compétitions régionales déstabilisantes » nuisibles à la sécurité de l'île-continent, et il devait servir à promouvoir un « sentiment d'intérêt stratégique partagé » par le biais d'une sécurité coopérative orchestrée par Canberra et prenant son assise sur un instrument militaire national affûté (Synder 1998). Des programmes d'aides et de coopérations militaires bilatéraux pouvaient ainsi être mis en œuvre - dans la mesure où les demandes formulées étaient jugées légitimes - et, mieux encore, ces collaborations devaient représenter des opportunités d'exportations de matériel de défense australien et de partenariats entre industries militaires (Australie 1994b).

L'alliance avec les États-Unis était également perçue à travers le prisme de l'autonomie et de la primauté de la composante militaire. Dans la mesure où le pays ne devait dépendre d'aucun autre État pour repousser une attaque directe, l'allié traditionnel se voyait attribuer un rôle plus passif dans la défense de l'Australie comme telle, sauf dans le cas - peu probable - de la résurgence d'une menace nucléaire au plan régional. L'alliance avec le colosse américain était donc présentée comme comportant de multiples « bénéfices pratiques » pour l'Australie, au nombre desquels figuraient la coopération au plan du renseignement, l'accès aux technologies de pointe dans le domaine de la défense, l'amélioration de la formation des

personnels par le biais d'exercices communs et la réduction des frais généraux par le maintien et la gestion conjoints de sites militaires (Australie 1994b; Ball 2001).

Le document *Defending Australia* adoptait un ton d'allégeance résolument réaliste, ne faisant aucune mention des nouveaux types de menaces ou des risques identifiés par les autres États à la même période, dont le terrorisme, les trafics de tous genres, la criminalité internationale ou l'immigration incontrôlée. La logique derrière *Defending Australia* reposait sur des concepts d'équilibre des puissances et d'endiguement, ce qui amené Cheeseman (1996) à postuler que le gouvernement cherchait à recréer une forme de « défense avancée » à l'échelle de sa région. Pas étonnant que plusieurs auteurs aient très durement critiqué l'approche sécuritaire privilégiée par l'administration australienne, lui reprochant entre autres, d'avoir été incapable de sortir du cadre cognitif de la guerre froide et de dégager une lecture fondamentalement différente du monde (Sullivan 1994).

5.1.5. La politique étrangère et la revue stratégique de 1997 : la coalition libérale-nationale de Howard au pouvoir

Le livre blanc de 1994 fut suivi seulement trois ans plus tard de la parution coup sur coup de deux autres documents officiels affectant le champ de la défense : un livre blanc sur la politique étrangère comprenant un important volet sur la sécurité de l'Australie, et une « politique stratégique » préparée par le département de la Défense en soutien à l'énoncé de politique étrangère. Ces publications sont les premières rédigées par une administration conservatrice succédant à treize années consécutives de gouvernements issus du parti travailliste (*labor party*). Le nouveau cabinet australien piloté par John Howard (défait aux élections de 2008) a ainsi respecté une de ses promesses électorales en faisant paraître le premier livre blanc sur la politique étrangère du pays.

Malgré le changement d'administration, les documents de 1997 semblent plutôt s'inscrire dans la continuité du livre blanc de 1994, réitérant la centralité de la dimension régionale pour la sécurité australienne ainsi que le besoin de maintenir une capacité militaire en mesure de répondre à une menace crédible de faible à moyenne intensité et provenant essentiellement du nord (Australie 1997; 1997b; Woodard 1999-2000). Il est toutefois possible de repérer quelques différences, notamment un désir de renforcement de la relation avec les États-Unis

et une approche régionale se voulant davantage fondée sur l'intérêt national (Ball 2001; Horowitz 2004).

Le LB sur la politique étrangère de l'Australie, intitulé *In the National Interest*, affirmait, à l'instar des autres documents de politique de défense ou de sécurité parus pendant la décennie post-guerre froide, que les tendances stratégiques de l'Asie pacifique étaient positives dans l'ensemble, mais que des risques importants de dégradation subsistaient et pouvaient significativement détériorer le climat de sécurité régional. Ainsi, *In the National Interest* reconnaissait l'existence de « nouvelles menaces » (pandémie, immigration illégale massive, dégradation environnementale, etc.) et la nécessité d'élaborer une politique de sécurité plus étendue pour y faire face, mais soulignait que la région Asie pacifique continuait de poser des défis d'ordre traditionnels interpellant directement l'outil militaire (Australie 1997b).

Throughout the region armed forces are making the transition from their earlier roles in internal security and national development to the more outwardly oriented roles of defence of national sovereignty and protection of national assets. The higher levels of military expenditure in the region increasingly provide regional countries with more effective means to protect assets, including areas where land and sea territorial claims overlap. This adds to the risk of conflict in the region (Australie 1997b: 27).

Dans cette optique, l'administration préconisait a) la préservation d'une capacité militaire nationale robuste, 2) la sauvegarde de l'alliance avec les États-Unis, et 3) la mise en œuvre d'une stratégie bilatérale et multilatérale de développement de relations de défense et de sécurité avec les autres États de la région (Australie 1997b).

Le maintien d'une capacité de défense australienne effective était toutefois présenté comme la clé de voûte de l'ensemble de la stratégie liée à la sécurité. La force militaire n'incarnait pas seulement le recours ultime advenant une attaque : elle contribuait à assurer la sécurité régionale, elle favorisait le maintien d'un partenariat avantageux avec les États-Unis et elle améliorait le statut régional de l'Australie, ce qui procurait en principe au pays une plus importante influence sur l'ordre du jour régional de sécurité soutenant en conséquence les objectifs diplomatiques de l'Australie en Asie pacifique.

Australia's national defence capability is the ultimate means of defence against attack and contributes to regional stability. [...] In this sense, Australia's defence capacity reinforces its strategic objective of strengthening the security of its region. As previously noted, having a regionally significant defence force also enhances Australia's national status and regional standing. This in turns strengthens Australia's

capacity to influence the regional security agenda, and developments in the region more generally (Australie 1997b: 37).

C'est dans ce cadre qu'il convient de lire la politique stratégique du département de la Défense, explicitement formulée en appui au volet sécuritaire de la politique étrangère (Australie 1997). Le document exposait une lecture à plus long terme (2020 voire plus loin) des principales tendances stratégiques régionales et globales, dans le but affiché d'identifier quels allaient être les moyens matériels les plus efficaces – et les moins coûteux – à mettre en œuvre afin de rencontrer les objectifs sécuritaires de la nation soit : 1) la défense de l'Australie, 2) la défense des intérêts régionaux de l'Australie et 3) le soutien aux intérêts globaux de l'Australie (Australie 1997).

La politique stratégique devait donc servir à faciliter et à légitimer les décisions à venir en termes de modernisation des forces australiennes dans un contexte marqué par d'importantes contraintes budgétaires. La coalition conservatrice de Howard était en effet arrivée au pouvoir en 1996 avec un vaste et ambitieux projet de réduction des dépenses gouvernementales (huit milliards de dollars (aus.) sur trois ans), estimant que les travaillistes avaient légué au pays un « trou noir de dettes » (National Museum of Australia [2006]). 1996 avait ainsi vu la mise en œuvre d'un important programme de réformes de la défense comportant de multiples mesures visant à réaliser des économies (compressions de personnels civils et militaires, ventes de terrains et d'édifices, etc.), dans le but de pouvoir réinvestir les fonds dégagés dans l'achat d'équipements sans avoir à injecter des sommes supplémentaires dans le budget alloué à la défense à même le trésor public (Australie 1997).

Les autorités misaient donc en priorité sur *The Knowledge Edge*, soit sur les technologies et les équipements liés à la notion de supériorité de l'information, elle-même étroitement liée à l'idée d'une révolution dans les affaires militaires. Ces systèmes de surveillance et de collecte de renseignements étaient en effet jugés particulièrement essentiels pour mitiger la vulnérabilité de la partie nord de l'Australie, un territoire étendu et peu peuplé. En plus d'améliorer qualitativement la capacité de défense du pays et de son septentrion, les équipements devaient aussi maximiser la défense maritime de l'île continent (deuxième priorité), ainsi que la capacité aérienne de frappe (troisième priorité) (Australie 1997). Ces technologies « habilitantes » (*enabling technologies*) devenaient ainsi le principal levier des

forces australiennes pour remplir leur mission première, soit la défense de la souveraineté australienne.

Ainsi, la notion d'autonomie imprégnant la pensée sécuritaire australienne depuis la fin des années 1970 restait la pierre d'assise de la démarche proposée par *In the National Interest* et par son complément stratégique, organisant les ADF, leurs missions et leurs capacités en fonction de la défense territoriale et maritime de l'île-continent (Smith 2000). Toutefois, dans la mesure où l'administration donnait préséance, en termes de capacités à déployer, à la supériorité de l'information, elle engageait le pays dans une logique de modernisation qui, à terme, était fortement susceptible de la rendre dépendante des États-Unis¹⁵⁰ pour l'accès aux technologies (Ball 2001), un aspect reconnu à demi-mot dans la politique stratégique.

This cooperation [avec les États-Unis] provides Australia's forces with technology and information which is fundamental to our defence capability. It will become more important in future as we become even more dependent on exploiting technology – especially information technology – to maximise our capabilities (Australie 1997: 18).

Ceci étant dit, la recherche d'un avantage technologique militaire au plan régional était explicite dans les politiques de défense formulées depuis 1987, l'alliance avec les États-Unis étant présentée comme le gage de l'accès aux équipements sophistiqués requis pour maintenir cette supériorité. La politique de 1997 semblait ainsi venir consolider une tendance déjà établie par les prédécesseurs du gouvernement conservateur, malgré une volonté de contrôler les coûts et de réduire le déficit. De plus, la crise financière ayant balayé l'Asie de l'Est en 1997, qui a entre autres stoppé net les programmes de modernisation de nombreux États (Cronin 1998) n'a pas eu d'impact sur ce volet de la politique de défense australienne. Au contraire, selon plusieurs élus du pays, elle aurait contribué à amplifier l'insécurité régionale en accroissant les disparités de puissance entre les États (Robinson 1999).

Pour plusieurs auteurs (Horowitz 2004; Smith et Lowe 2005; Snyder 2006), la politique stratégique de 1997 et le livre blanc sur la politique étrangère ont sonné le glas d'une forme de « relocalisation » ou de réconciliation de l'Australie avec sa région géographique (Higgit et Nossal 1997) au profit d'un rapprochement plus prononcé avec les États-Unis. Les

¹⁵⁰ À la même époque, la superpuissance était aussi engagée dans un processus de renouvellement des équipements comportant un imposant volet lié au développement et à l'acquisition des technologies de l'information (États-Unis 1997i).

documents, publiés peu de temps après le renouvellement de l'alliance avec les États-Unis (1996), ainsi que la crise du détroit de Taïwan en 1996 où Canberra avait fermement soutenu l'action « musclée » des États-Unis¹⁵¹ (Snyder 2006), semblaient en effet signaler le retour d'une préférence américaine qui allait se confirmer à la fin de la décennie.

5.1.6. Defence 2000 : le renforcement du rapprochement avec les États-Unis

À l'été 2000, dans la foulée de l'intervention au Timor-Oriental¹⁵², l'administration conservatrice pilotée par Howard a mis en route un vaste processus de consultation publique ayant pour objectif de recueillir l'avis de la population et de l'organisation de défense australienne¹⁵³ sur les orientations d'une nouvelle politique de défense, la première depuis 1994. La consultation se faisait sur la base d'un document d'information intitulé *Defence Review 2000 : Our Future Defence Force* (Australie 2000b) et axait les discussions autour d'un certain nombre d'enjeux précis allant de l'appréciation de la situation géostratégique régionale à la façon de dépenser les budgets futurs (Australie 2000b). Mentionnons que la démarche a été, dès son initiation, très litigieuse, certains saluant l'effort de l'administration vers une plus grande inclusion de la communauté sur un sujet traditionnellement réservé à des groupes sélects « d'experts », d'autres doutant des motivations qui animaient les dirigeants ainsi que des résultats de l'exercice (Cheeseman et Smith 2001; Wilson 2000). Selon Wilson (2000), l'objectif n'était cependant pas de créer un consensus, mais plutôt de sensibiliser la population aux difficultés inhérentes à la formulation d'une politique de défense. Il était toutefois clair que le processus cherchait à assurer un soutien populaire significatif à la politique de défense qui se préparait (Cheeseman et Smith 2001; O'keefe 2003).

La consultation a permis de recueillir les avis de plus de 2000 personnes et a ultimement mené à la rédaction d'un rapport comprenant les principales observations et conclusions dégagées de l'exercice (Community Consultation Team 2000). De manière peu surprenante, la plupart des éléments retenus dans le document allaient dans le sens de la ligne de conduite

¹⁵¹ Les États-Unis avaient envoyé deux porte-avions dans la zone lors de la crise.

¹⁵² Pour un exposé succinct de la position australienne vis-à-vis l'Indonésie et de l'intervention au Timor, consulter l'annexe A du présent chapitre.

¹⁵³ L'expression *Australian Defence Organisation* (ADO) fait référence à l'ensemble formé par les Forces de défense australiennes et le ministère de la Défense.

préconisée depuis 1987 en matière de défense. Selon « l'équipe de consultation de la communauté » (*Community Consultation Team*), les Australiens favorisaient une approche avant tout axée sur la défense territoriale et nationale, sur une organisation militaire capable de mener des opérations de combat seule ou en coalition dans la zone proche de l'Australie et ils soutenaient l'alliance avec les États-Unis, tout en préconisant la recherche d'un maximum d'autonomie dans le cadre de ce partenariat (*self-reliance within alliance*) (*Community Consultation Team* 2000). Par ailleurs, de nombreux individus auraient insisté sur le fait que les « nouvelles menaces » étaient de nature non-militaires (immigration illégale, trafic, etc.) et que la participation aux activités de maintien de la paix, particulièrement dans la région, était conforme à l'intérêt national (*Community Consultation Team* 2000).

Ces divers éléments ont été repris dans le livre blanc de 2000, intitulé *Defence 2000 : Our Future Defence Force* et connu en Australie sous le diminutif D2000 (Australie 2000). À l'instar de ce qui est ressorti de la consultation publique, la nouvelle politique de défense est loin de révolutionner l'approche privilégiée par les responsables australiens, reprenant génériquement les grands principes formulés dans *Defence of Australia* en 1987, et qui, selon certains, auraient été érigés en paradigme (Worswick 2003). Le document rendait néanmoins compte de certains changements survenus dans l'environnement global depuis la revue stratégique de 1997, sans que ces modifications aient un impact majeur sur les dispositions de défense du pays.

Selon D2000, la dynamique planétaire était avant tout caractérisée par la mondialisation ainsi que par l'hégémonie des États-Unis, les intérêts économiques, politiques et stratégiques de ces derniers se manifestant désormais à l'échelle mondiale, y compris en Asie pacifique (Australie 2000). Dans cette vaste zone du globe, les relations entre la Chine, le Japon, la Russie, l'Inde et les États-Unis étaient jugées déterminantes pour la configuration politico-stratégique future. Il n'était toujours pas véritablement question de menaces, mais on estimait qu'un affrontement entre les puissances régionales, ou entre l'une d'entre elles et les États-Unis, était toujours possible et qu'un conflit entre ces acteurs serait lourd de conséquences pour l'Australie, encore plus s'il mobilisait militairement l'allié américain (Australie 2000).

Toutefois, c'est une fois de plus le voisinage immédiat de l'Australie qui était présenté comme le plus important sujet de préoccupations. Selon les auteurs de D2000, les pays de la

région d'intérêt stratégique¹⁵⁴ situés au nord et à l'ouest du pays étaient en effet soumis à d'intenses pressions structurelles et politiques (légitimité des gouvernements, problèmes ethnopolitiques, faible cohésion de l'État, développement économique problématique, etc.) et leurs actions à court ou moyen terme demeuraient imprévisibles, ce qui exigeait une certaine vigilance de la part des autorités australiennes (Rumley 2006). Une dégradation significative de l'intégrité de ces États et une chute de leur gouvernement pouvait de surcroît ouvrir la porte à une prise de contrôle par des forces étrangères susceptibles de leur proximité géographique avec l'île-continent pour l'attaquer.

We would be concerned about major internal challenges that threatened the stability and cohesion of any of these countries. We would also be concerned about any threat of outside aggression against them. We have a key interest in helping to prevent the positioning in neighbouring states of foreign forces that might be used to attack Australia (Australie 2000: 31).

Mentionnons que D2000 faisait place à un bref examen de menaces non militaires, une nouveauté introduite en écho aux préoccupations formulées dans le cadre de la consultation publique (Australie 2000; Woodman 2001). Ces menaces étaient d'ailleurs les mêmes que celles mentionnées dans le rapport du CCT, c'est-à-dire liées à l'immigration illégale, aux trafics de tous genres et au terrorisme (Community Consultation Team 2000). On expliquait toutefois que les capacités prévues dans le cadre de la défense de l'Australie et de ses approches étaient suffisantes pour s'adresser à ce type de risques, dont certains relevaient également d'autres instances telles que la garde côtière.

Dans un tel environnement, l'État australien continuait de favoriser une approche très traditionnelle de sa défense, axée sur la protection des attributs westphaliens que sont le territoire, la souveraineté et l'État-nation.

At its most basic, Australia's strategic policy aims to prevent or defeat any armed attack on Australia. This is the bedrock of our security, and the most fundamental responsibility of government (Australie 2000: 29).

[...]

Australia's most important long-term strategic objective is to be able to defend our territory from direct military attack. We therefore have an overriding strategic interest

¹⁵⁴ Les États ciblés sont l'Indonésie, le Timor-Oriental, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les archipels du Sud-Ouest de l'océan Pacifique soit les îles Salomon, Fidji, la Micronésie et la Polynésie.

in being able to protect our direct maritime approaches from intrusion by hostile forces. As outlined in Chapter Three, a major attack on Australia is not at all likely in current circumstances, and even minor attacks are improbable. But we do not rule out the possibility, especially over the longer term, that circumstances might change in ways that make the prospect less unlikely. Even if the risk of an attack on Australia is low, the consequences would be so serious that it must be addressed (Australie 2000: 30-31)

La notion d'autonomie (*self-reliance*) demeurait au centre de la conception sécuritaire et accordait un rôle de premier plan à l'outil militaire. Les ADF devaient continuer de disposer des capacités nécessaires pour repousser une attaque contre le territoire australien sans avoir recours à des forces extérieures. En conséquence, celles-ci devaient être bien équipées, bien entraînées, et prêtes à faire face au pire scénario, même si ce dernier paraissait peu plausible dans les circonstances décrites.

L'autonomie était aussi présentée comme une condition à la pérennisation de l'alliance avec les États-Unis. En effet, D2000 réitérait le soutien de l'Australie envers un engagement continu de la superpuissance dans la région Asie pacifique. Non seulement le maintien de bonnes relations avec Washington préservait-il l'accès du pays aux technologies militaires critiques pour la défense territoriale, un besoin identifié en 1987, il garantissait aussi un niveau de sécurité supplémentaire en cas d'attaque directe contre l'Australie, car « we believe that, if Australia were attacked, the United States would provide substantial help, including with armed forces » (Australie 2000 : 35-36).

D2000 ressemble davantage à une mise à jour du contexte présidant à la formulation de la politique de défense qu'à une révision en profondeur des principes phares établis en 1987. En fait, les diverses observations et hypothèses formulées quant aux caractéristiques régionales semblent plutôt militer en faveur d'un maintien, voire d'une intensification de la défense traditionnelle imaginée par Dobb. Force est de constater que le changement le plus significatif apporté par le LB de 2000 concerne la volonté de renforcer le partenariat avec les États-Unis, un objectif poursuivi par l'administration Howard depuis son arrivée au pouvoir et déjà palpable dans les documents de 1997 (Camilleri 2003; Horowitz 2004). Dans la mesure où l'alliance n'a jamais cessé d'incarner l'un des trois piliers fondamentaux de la politique de défense, l'intensification du rôle de la superpuissance dans la sécurité australienne paraît davantage être une question de degré qu'une évolution fondamentale de la politique de défense de l'île-continent.

Face à un document qui, en analyse finale, se révélait peu différent de ses prédécesseurs, on peut se demander quels objectifs poursuivaient la consultation publique préalable à sa parution. Selon O’Keefe (2003), il faut plutôt regarder du côté des budgets pour comprendre la recherche de soutien populaire du gouvernement pour sa politique de défense. Le livre blanc de 2000 propose en effet une augmentation substantielle des sommes allouées à la défense, soit l’ajout de 500 millions de dollars (aus.) pour 2001-2002, puis 3 % de croissance pour la prochaine décennie en soutien à un vaste et coûteux programme de modernisation des équipements. Ce dernier, nommé le Plan de capacité de défense (*Defence Capability Plan*), visait le remplacement de nombreuses plateformes dont la durée de vie utile devait arriver à terme entre 2007-2015, et était en bonne partie axé sur l’acquisition de systèmes à contenus technologiques élevés jugés nécessaires pour que les ADF remplissent efficacement leurs tâches et ne manquent pas le bateau de la RAM¹⁵⁵.

5.1.7. Éléments de synthèse et d’analyse préliminaire

La politique de défense australienne post-guerre froide semble avant tout caractérisée par la résilience des orientations formulées *avant* la disparition de l’Union soviétique. De 1987 à 2000, l’autonomie, la défense traditionnelle et l’alliance avec les États-Unis¹⁵⁶, présentées comme les trois piliers de l’architecture de défense et de sécurité du pays, ont systématiquement été reprises au sein des livres blancs, revues, déclarations et autres documents officiels ayant émaillé la décennie. Cette remarquable stabilité donne l’impression que la fin de la confrontation Est-Ouest n’a pas eu les mêmes impacts sur l’approche de défense et de sécurité de l’île-continent que sur les autres États à l’étude dans cette thèse.

Selon nous, il est possible d’expliquer ce phénomène par l’apparition, antérieure à la fin de la guerre froide, de deux éléments interdépendants. Le premier est incarné par la marginalisation de la logique de guerre froide au profit de celle, plus circonscrite, propre à la

¹⁵⁵ Nous reviendrons sur le Plan de capacité de défense dans les sections de ce chapitre consacrées à l’évolution des budgets et à la politique d’acquisition.

¹⁵⁶ Plusieurs auteurs nomment ce trio « Défense de l’Australie » ou DOA en référence au livre blanc de 1987.

région Asie pacifique dans son ensemble et à une « zone d'intérêt stratégique premier »¹⁵⁷ en particulier. Dans les années 1980, les autorités australiennes ont fait le choix de limiter le rôle de la confrontation Est-Ouest dans leur politique de défense à celui d'une trame de fond générale sur laquelle elles considéraient avoir peu d'emprise. Face à ce réaménagement des priorités, l'alliance avec les États-Unis devenait l'un de trois piliers sur lesquels reposait la sécurité du pays, et non le seul, comme au temps de la défense avancée. Ainsi, l'Australie continuait de se placer dans le camp occidental, tout en évitant de se voir imposer une organisation de défense répondant en premier lieu aux exigences de la guerre froide et aux intérêts de l'allié américain dans la région.

Dans cette optique, la disparition d'une logique de bipolarité jouant déjà un rôle amoindri dans la politique de défense a eu un impact plus faible que dans les autres États examinés. En fait, la fin de la guerre froide semble avoir eu deux conséquences principales. Elle accentuait le caractère fluide et aléatoire des dynamiques politiques, économiques et militaires propres à la zone d'intérêt stratégique, ce qui la rendait encore plus dangereuse car moins prévisible, et elle était susceptible de remettre totalement en cause la présence américaine en Asie pacifique. C'est sans doute ce qui explique que la principale différence entre le LB de 1987 et celui de 1994 se situe au niveau d'un leadership beaucoup plus proactif de l'Australie dans les affaires sécuritaires régionales et d'un effacement plus prononcé des États-Unis comme pourvoyeur de sécurité dans la zone.

Le second élément explicatif est un corollaire du premier. L'environnement régional devant déterminer les besoins en matière de défense était avant tout caractérisé par « l'incertitude ». Les autorités du pays admettaient volontiers qu'aucun État de la zone d'intérêt stratégique n'entretenait d'intentions hostiles à l'endroit de l'Australie, même si certains d'entre eux investissaient substantiellement dans leurs dispositifs militaires. Dans ce contexte, on a opté pour une définition des besoins en matière de défense qui était fondée non pas sur une identification de la menace, celle-ci étant difficile à circonscrire, mais sur l'inventaire des moyens à la disposition des acteurs de la zone pouvant potentiellement être utilisés à des fins belliqueuses ou carrément offensives (Gray 1995; Young 1995). Cette approche, nommée

¹⁵⁷ Cette superficie comprend, d'ouest en est, la moitié de l'océan indien à la moitié de l'Océan pacifique, et du nord au sud, de l'Asie du Sud-est à l'Antarctique (Dibb 2006).

« planification fondée sur les capacités », tendait à élargir le spectre des scénarii possibles et donc à accroître le sentiment de vulnérabilité du pays : une attaque était peu probable, mais toujours possible et en conséquence, il fallait être prudent en se préparant au pire. La défense territoriale de l'Australie devenait ainsi, inévitablement, la pierre d'assise de la sécurité du pays.

La fin de la guerre froide donne ainsi l'impression d'avoir validé les choix réalisés par l'administration australienne en poste dans la seconde moitié des années 1980, et d'avoir renforcé la légitimité politique et populaire du canevas de l'organisation de défense élaboré dans DOA 1987. Cependant, cette charpente conceptuelle n'a pas échappé à la formulation de nombreuses critiques provenant en majeure partie de la communauté scientifique. On peut regrouper en deux grands ensembles les discussions en lien avec l'évolution de la défense de l'Australie dans la décennie post guerre-froide.

Le premier est incarné par un débat opposant les « traditionalistes » aux « révisionnistes ». Les traditionalistes sont entre autres représentés par ceux qui sont largement considérés comme les « pères » des livres blancs de 1987 et de 2000, soit Paul Dibb (2006; 1986) et Hugh White (2002), ainsi que par les administrations et l'établissement de défense australien qui ont manifestement épousé les orientations préconisées par ces derniers. On l'aura compris, ces auteurs défendent les choix réalisés dans les années 1980 et le statu quo. Dibb en particulier, a toujours soutenu que la défense de l'Australie devait avant tout servir à protéger cette dernière contre une attaque à l'endroit de son territoire ou de sa souveraineté et ce, malgré l'improbabilité d'une telle agression, de l'aveu même de ces analystes.

Les révisionnistes quant à eux, déploraient dans l'ensemble la persistance du cadre traditionnel de la *Defence of Australia* fournissant une définition trop restrictive de la sécurité dans l'environnement post-guerre froide et demandaient à ce que la politique de défense et de sécurité australienne soit revue de fond en comble. Deux grandes tendances doivent cependant être distinguées chez les tenants d'une réforme. La première axe l'essentiel de son analyse sur l'identification des menaces et a pris plus d'envergure suite à la publication de D2000. Les auteurs de ce groupe (Dupont 2003; Woodman 2001; Worswick 2003) considéraient en fait que les autorités politiques commettaient une erreur en estimant que les risques à la sécurité australienne provenaient vraisemblablement d'acteurs étatiques et de

leurs capacités militaires, un biais inhérent au mode de planification privilégié par l'institution de défense. Au contraire, le monde post-guerre froide, avec la disparition des contraintes de la bipolarité, était beaucoup plus propice à l'émergence de menaces non traditionnelles et de conflits qui appelaient le déploiement de moyens militaires très différents de ceux prescrits par une défense classique de l'Australie. En conséquence, le pays était jugé mal outillé pour faire face aux défis sécuritaires post-guerre froide, un aspect mis en évidence par les multiples crises internes ayant affecté les États avoisinants, par les difficultés rencontrées lors de l'intervention au Timor ainsi que par le volume d'opérations « autres que la guerre » réalisées à l'extérieur du territoire depuis la parution de DOA 1987.

La seconde tendance révisionniste, que l'on peut qualifier de critique, remettait en cause de manière plus fondamentale la préservation des postulats réalistes comme fondement de la formulation de la politique de défense de l'île-continent. On dénonçait le fait que les grands principes du *Defence of Australia*, énoncés dans les années 1980, n'auraient pas du tout été remis en question à la fin de la guerre froide alors même que le concept de sécurité se transformait. Pour les auteurs de ce groupe, les autorités politiques, mais aussi dans une très large mesure les communautés d'experts et d'intellectuels australiens (Sullivan 1996; Sullivan 1998), n'ont pas su, ou voulu, sortir du cadre cognitif dominant pendant la guerre froide et dégager une lecture du monde, de leur région et de leur rôle fondamentalement différente de celle prévalant pendant la bipolarité (Voir l'ensemble des contributions dans Cheeseman et Bruce 1996). Cette adhésion inconditionnelle à une perception très classique de la sécurité conspirait à systématiquement avantager l'instrument militaire comme assise de la sécurité (et à lui allouer les ressources en priorité) (Smith et Lowe 2005) au détriment de nouvelles approches qui auraient pu être mises de l'avant (Dalby et Sullivan 1999; Nossal 1995). Cela perpétuait un climat régional empreint de méfiance mutuelle ainsi qu'un ordre fondé sur la force et la dissuasion.

La seconde discussion importante et très largement répandue dans la littérature est axée sur l'observation des contradictions inhérentes à la politique de défense australienne, notamment entre l'analyse d'un environnement anodin et d'une force structurée en fonction d'une attaque contre l'Australie.

Underlying the defence policy component, however, appears to be a certain continuing ambiguity or ambivalence towards the region. It seems to be perceived,

simultaneously, as a repository of military capabilities against which the Australian Defence Force must be capable, and also as an arena of great strategic opportunity. But, paradoxically, Australia seems to be running the risk of helping build up regional military capabilities via "regional engagement" and then — because regional capabilities are a prime determinant of Australia's military requirements — perceiving these expanded capabilities as potentially of concern (Brown 1995: i).

Pour certains, ces paradoxes peuvent être alloués à l'adoption d'une planification axée sur les capacités, qui rejette l'identification de la menace comme point de départ de la définition des besoins de défense de la nation (Australie 1997c). Pour d'autres, ils sont le résultat de tensions entre l'approche sécuritaire davantage coopérative et libérale proposée par le ministère des Affaires étrangères en réponse aux enjeux de sécurité régionaux et celle du ministère de la Défense prenant appui sur l'équilibre des puissances et la dissuasion (Nossal 1995; Snyder 1999).

Il semble assez clair que l'Australie a souhaité contrôler son environnement stratégique par le biais de moyens militaires significatifs à l'échelle régionale ainsi que par la mise en œuvre d'une politique de défense régionale qui, sous certains aspects, ressemblait à la stratégie d'engagement préconisée par l'administration Clinton à peu près à la même époque. Cependant, comme le note Brown (1992), malgré un discours défensif, l'Australie participait pleinement à cette « course aux armements » régionale et débloquent des fonds significatifs pour entamer un important cycle de modernisation de ses propres équipements.

5.2. La dimension budgétaire

Au plan budgétaire, l'Australie se distingue. En effet, l'architecture de défense privilégiée depuis le livre blanc de 1987 exigeait des niveaux de financements importants et sa mise en œuvre reposait pour beaucoup sur des projections de croissance s'étalant sur toute la décennie 1990. Or, pendant cette période, le gouvernement australien s'est trouvé aux prises avec un contexte économique maussade qui réduisait sa marge de manœuvre financière et qui contraignait les hausses prévues par le DOA 1987. Le résultat de ces tensions contradictoires est un processus d'adaptation budgétaire plus nuancé que celui des autres États, nécessitant un examen minutieux pour bien en comprendre la nature et l'ampleur.

5.2.1. Précisions méthodologiques

Le budget de défense australien est particulièrement difficile à décoder : la présentation des données a tendance à changer d'une année à l'autre ; les chiffres fournis sont diversifiés et ce à quoi ils correspondent n'est pas toujours précisé ; les définitions des catégories sont, la majeure partie du temps, inexistantes (Cheeseman 1999a). Par ailleurs, plusieurs modifications comptables¹⁵⁸ introduites au cours de la décennie rendent délicat l'exercice de compilation sur une longue période. C'est pourquoi il nous paraît important de procéder à quelques clarifications avant de plonger dans le cœur du sujet.

Pour réaliser les séries présentées dans cette section de l'étude de cas, nous avons opté pour les données budgétaires retrouvées sous le nom de « budget de la fonction défense » (*Defence Function Outlays*). Cette catégorie fait référence aux budgets alloués spécifiquement pour les programmes du ministère de la Défense, distinct du « budget du portfolio défense » (*Defence Portfolio Outlays*), comprenant des sommes gérées par le ministère des Finances et de l'Administration en lien avec les fonds de retraite de la fonction publique (Shephard 1995). Les budgets de la fonction défense fournissent la donnée se rapprochant le plus de celles utilisées dans les autres études de cas. Dans le contexte australien, ils ont l'avantage additionnel d'apparaître sous cette forme pour l'ensemble de la période qui nous intéresse, car ils ont été normalisés et compilés dans les rapports annuels ministériels de 1998-1999 et de 1999-2000. Dans cette optique, ils assurent une cohérence à la fois longitudinale et transversale. Les données relatives aux montants distribués dans les rubriques des personnels, des équipements, des infrastructures et de l'opération et de l'entretien sont également tirées des budgets de la fonction défense.

Dans le cadre des chiffres présentés pour la fonction défense, il faut aussi distinguer deux types de données. Le premier est baptisé « estimation budgétaire » (*budget estimate*), et désigne le montant alloué au ministère de la Défense lors du vote du budget du

¹⁵⁸ La première modification comptable date de 1993, où on a retiré certains montants liés au financement des caisses de retraites et de programmes pour la jeunesse du calcul des budgets de la défense; la seconde a été initiée 1997 et est incarnée par le passage d'une comptabilité basée sur les entrées et sorties de fonds (*cash based*) à une comptabilité « régularisée » (*accrual*), prenant compte, par exemple, de la valeur des avoirs, une méthode plus proche de celle employée par le secteur privé voir (Marty, Trosa *et al.* 2006).

Commonwealth. Le second est nommé « résultat réel » (*actual outcome*) et comprend la totalité des sommes dont a disposé le ministère pour une année financière¹⁵⁹. Ces deux catégories incarnent également les données se rapprochant le plus de celles utilisées pour l'analyse des autres pays examinés dans cette thèse.

Sauf indication contraire, tous les chiffres se rapportant à des sommes d'argent ont été ajustés par l'auteure en dollars australiens constants de 2001 calculés sur la base de l'indice implicite pondéré de dépenses de consommation – défense, en chaîne du produit intérieur brut fourni par le Bureau australien de la statistique (Bureau australien de la statistique 2007).

5.2.2. L'évolution des budgets : une croissance contenue

L'examen du tracé de l'évolution des subsides militaires de l'Australie montre que ces derniers n'ont pas été sévèrement affectés par la fin de la guerre froide. Au contraire, la figure 5.1 permet d'observer une croissance des sommes allouées à la défense sur l'ensemble de la décennie, une augmentation plus prononcée de 1996-97 à 2000-2001.

¹⁵⁹ C'est-à-dire les suppléments budgétaires votés durant l'année et les montants non dépensés reportés des années précédentes.

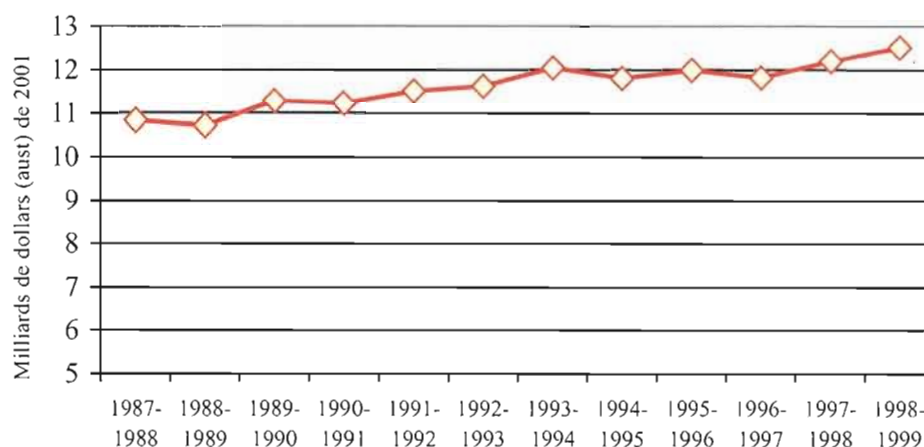


Figure 5.1 Évolution des budgets de la fonction défense de l'Australie – estimation budgétaire¹, 1987-1988 à 1998-1999, en milliards de dollars constants (aust.) de 2001.

¹Cette figure doit être lue comme une indication de la tendance générale des estimations budgétaires pour la défense australienne. Les données pour les années 1987-1988 à 1992-1993 ont été ajustées par l'auteur en soustrayant les sommes allouées aux fonds de retraites des employés de la défense, qui ont été retirées du calcul des budgets de la fonction défense à partir de 1993-1994. Après 1998-1999, d'autres modifications à la présentation financière du ministère rendent impossible l'identification d'une donnée comparable.

Source : Australie 1987a; 1988a; 1989b; 1990a; 1991b; 1992b; 1993a; 1994d; 1995b; 1996b; 1997e; 1998e.

Cette augmentation des budgets de la fonction défense n'est toutefois pas attribuable d'emblée à une volonté affirmée de l'administration d'augmenter significativement les sommes allouées aux activités de ce ministère (Woolner 1994). À cette époque, aux prises avec d'importants problèmes macro-économiques, le gouvernement aurait plutôt tenté de limiter la croissance budgétaire de la défense en votant des budgets systématiquement en deçà des projections et des besoins formulés par l'ADO pour répondre aux exigences de la politique de défense adoptée en 1987 (Woolner 1994). Le *Defence of Australia* prescrivait en effet l'injection annuelle de sommes équivalentes à 2,5 % - 3 % du PIB en appui à ses objectifs, une directive qui n'a jamais été respectée, et qui a été ramenée à 2 % dans le livre blanc de 1994 (Australie 1994b). Les conservateurs de Howard ont eux aussi adopté cette ligne de conduite à leur arrivée à la barre du pays en 1996.

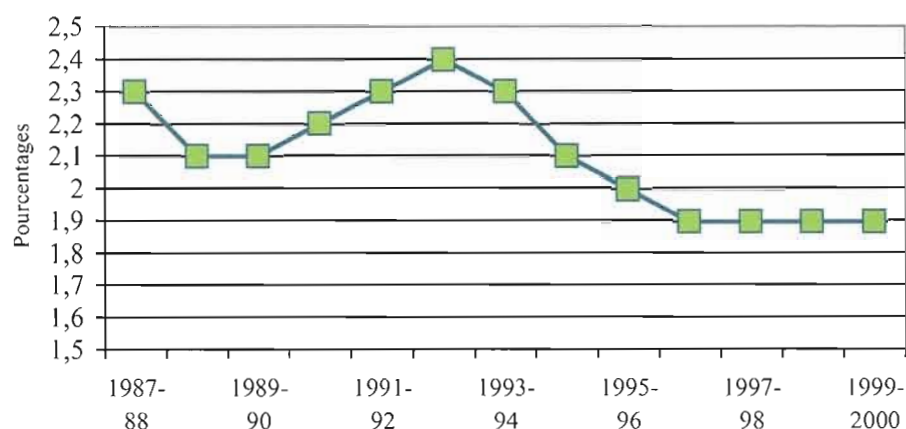


Figure 5.2 Évolution de la part des budgets de défense sur le produit intérieur brut, 1987-1988 à 1999-2000, en pourcentages.

Source : Australie 2000a.

Cette situation a créé d'importantes tensions au plan financier, même si la règle du 2 % arrivait en période de croissance du PIB australien, ce qui garantissait des augmentations budgétaires (Australie 1995c). Le ministère de la Défense avait amorcé la mise en œuvre de la politique de défense articulée dans le livre blanc de 1987, qui comprenait un important programme d'acquisition et un coûteux projet de redéploiement territorial des ADF, dans un cadre budgétaire beaucoup plus restreint qu'anticipé (Australie 1987; Australie 1996-1997). Conjugué à des retards et à des surcoûts dans certains programmes majeurs (sous-marins, frégates), l'écart entre les besoins du ministère et les ressources dont il disposait a commencé à se creuser (Australie 1987; Woolner 1999-2000).

Malgré ces difficultés, la remise en cause du programme de défense de 1987 n'a jamais été sérieusement considérée (Cheeseman 1993). L'administration a plutôt choisi de faire appel à des mécanismes en périphérie du processus budgétaire pour atténuer les problèmes budgétaires rencontrés par le ministère et permettre l'implantation du livre blanc de 1987. Le premier instrument mis à contribution a été le vote de suppléments budgétaires *ad hoc*, une disposition qui permettait aux représentants australiens de dégager des fonds additionnels pendant l'année fiscale pour parer aux imprévus tels que les interventions de paix ou l'aide aux autorités civiles en cas de catastrophe naturelle. Dans les années 1990, ces extras auraient

toutefois été utilisés à quelques reprises pour commanditer des programmes de biens d'équipements déjà budgétés dans l'année courante¹⁶⁰ (Brown et Woolner 1996-1997).

Le second outil a été l'attribution d'un statut financier particulier au ministère de la Défense. De nombreux arrangements exclusifs ont en effet octroyé à cette organisation une marge de manœuvre peu commune dans la gestion interne de ses subsides et lui ont permis d'augmenter les fonds dont il pouvait disposer malgré des allocations annuelles plus modestes lors de l'adoption initiale du budget. Officiellement, les considérations justifiant l'usage de ces mécanismes exceptionnels étaient liées, d'une part, au caractère fondamental des activités de cette institution chargée d'assurer la sécurité nationale, et d'autre part, à la nécessité de disposer de plus de souplesse au plan financier pour gérer le plus important programme d'acquisitions militaires mis sur pied en temps de paix (Australie 1994; Australie 1997c). Concrètement, ces mesures visaient à maximiser le financement disponible pour les acquisitions sans avoir à augmenter trop significativement les budgets dans un contexte où l'administration imposait à tous les autres ministères d'importantes mesures de rationalisation (Schwartz 1994). D'ailleurs selon Earnshaw (1994), ces accommodements auraient été négociés par le ministre de la défense Beazley à la fin des années 1980 alors que le gouvernement annonçait son intention de plafonner le financement du ministère de la Défense.

Un premier aménagement budgétaire a été institué au début de la décennie 1990 et permettait à la Défense de reporter les sommes qui n'avaient pas été dépensées pendant l'exercice courant vers les années suivantes (Australie 1994; Brown et Woolner 1996-1997). Cet arrangement dispensait concrètement le ministère de retourner les montants non utilisés pour une année, ou les revenus générés à l'interne, vers le fond consolidé des revenus du Commonwealth de l'Australie (Webb 2003). Une seconde disposition concerne l'importante autonomie du ministre de la Défense au plan financier. En effet, la responsabilité de partager l'enveloppe budgétaire globale entre les principales catégories du portefeuille revenait

¹⁶⁰ Brown et Woolner rapportent qu'entre 1991 et 1996, les suppléments budgétaires ont permis l'achat d'avions F-111 et la mise en place d'une station de communications à Geraldton (Brown et Woolner 1996-1997).

presque entièrement¹⁶¹ à ce dernier (Australie 1998b; Brown et Woolner 1996-1997). Par ailleurs, le ministre n'était pas tenu de justifier ces choix auprès des comités d'examen parlementaire (Brown et Woolner 1996-1997).

Cette dernière provision, à elle seule, ne permettait pas aux gestionnaires de la Défense de modifier la valeur totale de leur budget. Cependant, lorsque combinée à la première disposition sur le report des allocations non dépensées, elle pouvait se révéler un formidable outil de gestion financière. En effet, dans les années 1990, le ministère de la Défense a mis en branle deux importants programmes de restructuration de ses activités dont l'objectif global était de lui permettre de réaliser des économies à l'intérieur de son portefeuille, ainsi que de se construire une image de gestionnaire rationnel et efficace utilisant au mieux les fonds publics.

L'application de ces mécanismes, conjuguée aux programmes d'amélioration du rendement, expliquent la différence entre les budgets de la fonction défense – estimations budgétaires de la figure 5.1 et ceux de la fonction défense – résultat réel, de la figure 5.3. Ces données n'incarnent pas les montants liés aux *dépenses* en tant que telles comme on pourrait être tenté de le penser¹⁶², (Earnshaw 1994), elles sont plutôt une indication de l'ensemble des sommes dont a disposé le ministère de la Défense pour une année.

¹⁶¹ Le ministre de la Défense a en fait l'entier contrôle des dotations dites « au-dessus de la ligne », qui constituent annuellement entre 98 et 99 % des montants alloués (Australie 1998b).

¹⁶² La donnée des dépenses réelles n'est pas disponible. Les résultats réels sont toutefois ce qui s'en approche le plus.

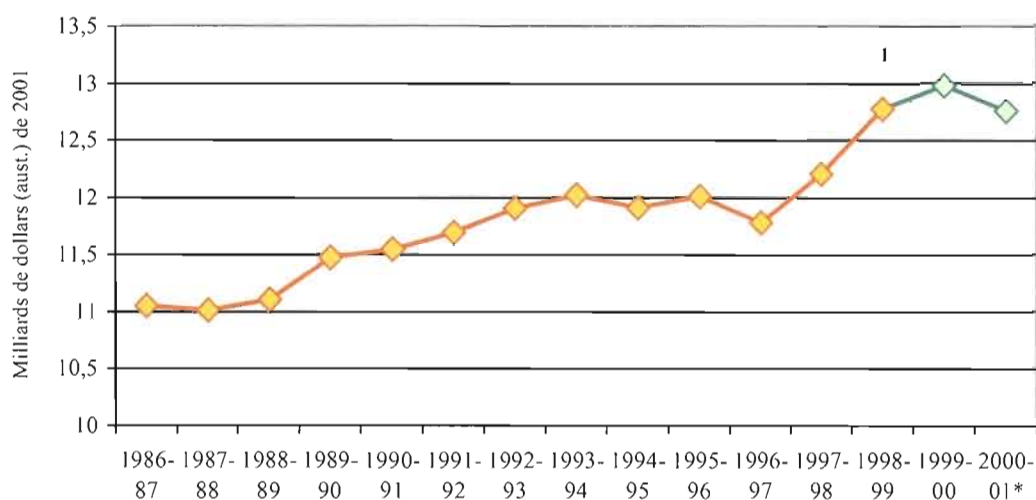


Figure 5.3 Évolution des budgets de la fonction défense de l'Australie – résultat réel, 1986-87 à 2000-2001 en milliards de dollars constants (aust.) de 2001.

* : estimé : la donnée pour 2000-2001 ne peut être vérifiée, car elle n'apparaît plus sous cette forme après 1999.

1 : des changements dans la comptabilité gouvernementale (voir note 156) font en sorte que les données budgétaires n'apparaissent plus sous la forme Budget de la fonction défense en 1999 et en 2000. Le chiffre utilisé est celui des dotations ministérielles (appropriations) auxquelles on a soustrait les frais d'utilisation du capital (*capital use charge*). Selon le rapport annuel de 1998-1999, ce chiffre serait l'équivalent des Budgets de la fonction défense précédents (Australie 2000a). Malheureusement, après 1999, cette donnée a également disparu des documents officiels.

Source : Australie 2000a

5.2.3. L'ajustement budgétaire australien post-guerre froide : l'épargne par la réforme dans un contexte macroéconomique difficile

Dans les années 1980, l'Australie se trouvait dans une situation économique jugée précaire. Le pays était en effet aux prises avec une dette extérieure et un déficit assez considérables pour que le ministre des Finances de l'époque déclare que si rien n'était fait, l'île-continent courait le risque de devenir une « république de bananes » (Schwartz 1994; Woolner 1999-2000). Cette affirmation quelque peu alarmante a justifié la mise en œuvre d'un vaste programme de rationalisation de l'État-providence, un plan qui avait d'ailleurs incarné un volet central de la plateforme électorale des travaillistes élus en 1983 (Schwartz 1994; Woolner 1999-2000).

La défense a été largement épargnée par ce processus qui a affecté l'ensemble des composantes gouvernementales du pays, témoignage supplémentaire du traitement distinctif dont fait l'objet ce ministère en Australie (Brown et Woolner 1996-1997 ; Australie 1998b). Néanmoins, les pressions financières nationales se sont avérées assez aiguës pour qu'on introduise, pendant la décennie 1990, des plans conçus et mis en œuvre par la défense, pour la défense. Ces derniers étaient avant tout motivés par des soucis d'ordre financier dans un contexte où il devenait de plus en plus difficile de justifier les augmentations budgétaires commandées avant tout par l'imposant programme d'acquisition militaire dont le contenu n'avait pas été révisé depuis le LB de 1987 (Woolner 1999-2000).

Deux plans de réforme ayant eu d'importantes conséquences en termes de financement ont jalonné le cheminement post-guerre froide du ministère de la Défense de l'Australie. Le premier, intitulé la « Revue de la structure des forces » (*Force Structure Review* ou FSR), a été implanté en 1991 suite au constat que l'architecture militaire envisagée par le livre blanc de 1987 n'était pas atteignable dans le contexte budgétaire national de l'époque (Cheeseman 1990). Le second, nommé « Programme de réforme de la défense », poursuivait des objectifs semblables à ceux de la FSR, tout en étant encore plus ambitieux, car il cherchait à transformer la culture organisationnelle du ministère de la Défense, ainsi qu'à réaliser des économies pour améliorer de manière significative l'état de préparation des ADF.

C'est dans ce contexte qu'est parue la Revue de la structure des forces. En effet, même si le document fut présenté comme répondant au besoin de s'assurer que la structure des ADF était conforme à ce qui était présenté dans le DOA 1987, la préoccupation majeure derrière la confection de la FSR était la sauvegarde du programme d'investissement en capital dessiné dans le livre blanc dans un contexte de raréfaction des ressources publiques (Woolner 1994). La solution présentée comportait plusieurs volets dont l'externalisation/civilianisation¹⁶³ de plusieurs tâches de soutien autrefois accomplies par des militaires, la rationalisation des infrastructures et surtout, des compressions substantielles des personnels civils et des ADF (Australie 1991a). Cette dernière mesure constituait en fait la pièce maîtresse de la FSR. On

¹⁶³ Dans le contexte australien, la civilianisation fait référence à l'attribution de tâches auparavant réalisées par des militaires à des employés civils du ministère, qui étaient, selon les documents officiels, moins coûteux qu'un membre des ADF.

prévoyait que les montants économisés grâce aux réductions de postes ou à leur transfert vers des employés civils, ou vers le secteur privé, puissent être réinvestis dans la catégorie des achats et ainsi contribuer à en amortir la facture.

Le livre blanc de 1994 confirmait que les initiatives mises en œuvre dans le cadre de la FSR auraient permis de réaliser des épargnes de près de cent millions de dollars (aust. de 1994), et que les réductions en personnel allaient ajouter 440 millions à cette somme en 1997-1998 (Australie 1994b). Les résultats de l'exercice se sont toutefois avérés beaucoup plus mitigés que ce que le bilan positif du livre blanc laissait entendre, comme nous le verrons plus loin.

Le second projet majeur de la décennie « programme de réforme de la défense » (*Defence Reform Program* ou DRP), n'a pas fait l'objet d'une publication, mais on en retrouve les principaux éléments dans les documents budgétaires parus à partir de 1997. De source officielle, le DRP a été présenté comme l'un des plus ambitieux efforts de réforme militaire entrepris au pays, lancé pour répondre aux exigences d'un monde de plus en plus complexe et exigeant en matière de sécurité (Australie 1997d). Deux idées centrales guidaient la préparation du DRP : 1) la nécessité d'un changement culturel majeur au sein de l'organisation de défense australienne en vue d'en améliorer la gestion et d'éliminer les gaspillages ; 2) le besoin de garantir le meilleur état de préparation possible pour les forces en réinvestissant dans ce domaine les sommes économisées par les mesures de rationalisation.

Ainsi, on estimait que pour rendre possible de futures augmentations budgétaires, le ministère de la Défense devait faire la preuve qu'il dépensait ses subsides de la manière la plus rationnelle et efficiente possible (Australie 1997e).

The changes proposed [...] reflect a realisation that necessary future increases in Government outlays for Defence will likely be conditional upon a high degree of confidence in the ability of the Defence Organisation to make optimal use of its resources. The review, agreed by Government in April 1997, identified numerous sources of potential savings and provided the basis for the development of the Defence Reform Program (DRP) (Australie 1997e: 18).

Le grand objectif du DRP était d'améliorer la gestion du portefeuille pour faire en sorte que les fonds et les personnels soient majoritairement employés à des activités dites « essentielles » (*core activities*) (Australie 1997e). Le leitmotiv de la réforme était d'ailleurs que le ministère de la Défense devait être « structuré pour la guerre et adapté pour la paix », c'est-à-dire qu'il ne devait pas perdre de vue que sa responsabilité première consistait à

défendre l'Australie si l'usage de la force devenait nécessaire et qu'il devait être adéquatement outillé pour faire face à une telle situation dans des délais raisonnables. Ce slogan reflétait également le fait que la coalition conservatrice menée par Howard avait fait de l'état de préparation des forces un enjeu de la campagne précédant son élection en 1996, alors que la méthode de gestion financière privilégiée par la Défense dans le cadre de la FSR consistait à comprimer les allocations au soutien, à la logistique et aux personnels pour réorienter les ressources vers les équipements (Woolner 1999-2000).

Le DRP présentait ainsi une panoplie de mesures allant de la rationalisation des quartiers généraux au renforcement du programme de commercialisation, en passant par des réductions supplémentaires en personnels (Australie 1997e). Ces mesures devaient permettre de dégager annuellement des sommes se situant entre 770 millions et 1 milliard de dollars lorsqu'additionnées aux initiatives de la FSR (Australie 1997e). Ces montants devaient par la suite être utilisés pour bonifier les capacités et l'état de préparation au combat des ADF (Australie 2001b). Selon un rapport du vérificateur général de l'Australie, le DRP, achevé en juin 2000 aurait atteint 90 % de ses objectifs (Australie 2001b). Pour le ministère de la Défense, plus d'un milliard de dollars auraient été réinvestis dans les cibles identifiées par le DRP, dont 85 millions pour de nouveaux investissements en capital, 458 millions pour la logistique et pour le soutien et 30 millions pour la recherche et le développement (Australie 2001b). Le bilan des résultats de ces programmes paraît toutefois mitigé, comme nous allons le voir plus loin, malgré les discours de réussite tenus par les instances gouvernementales.

Au terme de ce bref historique, il semble assez clair qu'en Australie la priorité allait à l'acquisition de biens d'équipement. Le financement des achats constituait la principale motivation soutenant les efforts de réforme mis en branle par le ministère de la Défense. Dans cette optique, il est peu surprenant de constater que le tracé de la courbe des budgets alloués aux investissements en capital est similaire à celles des budgets illustrées aux figures 5.1 et 5.3 et montre une légère croissance pour l'ensemble de la décennie.

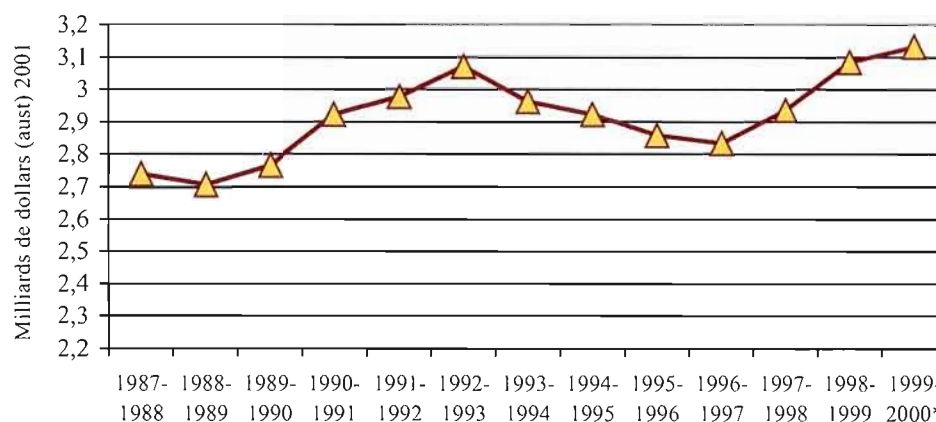


Figure 5.4 Évolution des budgets d'acquisition en capital de la fonction défense de l'Australie – résultat réel, en milliards de dollars constants (aust.) de 2001.

* Estimé : la donnée pour la catégorie acquisition n'apparaît plus sous cette forme après 1998-1999.

Source : Australie 1988; 1989a; 1990; 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2000a).

5.2.4. Un regard plus détaillé : la persistance du problème de financement du personnel

Contrairement aux autres États, qui avaient fait de la catégorie des achats la principale cible des réductions budgétaires, les autorités australiennes ont préféré maintenir pratiquement tel quel leur programme de modernisation pendant la période post-guerre froide. Dans ce pays, on a plutôt opté pour la mise en œuvre de réformes sévères visant à ajuster la gestion ainsi qu'à rationaliser la structure et les procédures du ministère de la Défense pour maximiser le financement disponible pour les équipements dans un contexte où des augmentations budgétaires significatives étaient peu probables. La figure 5.5, plus bas, tend à montrer que cette stratégie n'a pas porté les fruits espérés.

Comme le note Woolner (1999-2000), la situation créée par l'application de la FSR, un programme qui cherchait – entre autres choses - à diminuer les montants alloués aux personnels pour les réorienter vers les biens d'équipements, a été que les sommes libérées ont du, assez rapidement, être réinvesties dans les effectifs pour financer les augmentations salariales prévues dans les conventions collectives du secteur public négociées au début des années 1990. En fait, 75 % des économies réalisées dans le cadre de la FSR auraient été

réinjectées dans la rémunération des employés militaires et civils, comme le souligne le chef d'état-major de l'époque, l'Amiral Beaumont :

You'll recall that we set out in the Force Structure Review... [*sic*] that we intended to divert funds into major capital equipment. However, we've had to use a lot of those funds to pay our people salary increases, and therefore we haven't been able to put as much into capital equipment as we wanted (Beaumont cité dans Woolner 1999-2000: [13]).

D'autres contraintes financières qui n'ont pas été prises en considération ont également contribué à faire dérailler la FSR. Un des arguments avancés par la Défense en appui à la logique d'accroissement des investissements en capital par la réduction du nombre de postes était que l'opération des nouveaux systèmes performants prévus requérait moins de personnel (Woolner 1999-2000). Par exemple, un sous-marin de la classe Oberon nécessitait autour de soixante-sept sous-marinières, alors que celui de la classe Collins, appelé à remplacer les Oberon, demandait un équipage de quarante-cinq personnes (Australie 1997c).

Ce raisonnement n'incluait toutefois pas, en premier lieu, les coûts additionnels liés à l'opération plus complexe de ces systèmes et en second lieu, les frais de formation et d'entraînement supplémentaires requis pour les futurs opérateurs de ces équipements sophistiqués (Woolner 1999-2000). Selon le chef d'état-major Barrie en poste en 1997, l'embauche de personnel spécialisé pour les nouveaux sous-marins de la classe Collins avait dû être accompagnée d'offres salariales répondant au niveau de qualification plus avancé demandé par ces systèmes complexes (Australie 1997c). La rémunération a ainsi continué de mobiliser une part importante des épargnes réalisées dans le cadre de la FSR.

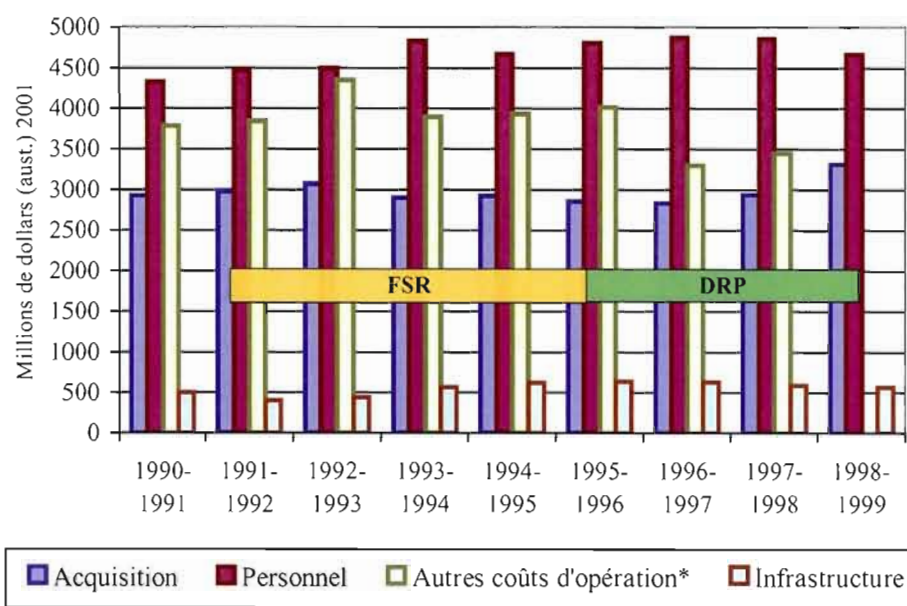


Figure 5.5 Évolution des budgets pour les acquisitions, les personnels, les infrastructures et la R-D, 1986-1998 en millions de dollars (aus.) constants de 2001.

* Les données pour cette catégorie n'apparaissent plus à partir du rapport annuel de l'année 1998-1999.

Source : Australie 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2002-2003.

Le DRP a rencontré des problèmes similaires à ceux de la FSR. La prémisse de départ du Programme de réforme de la défense était que les ADF constitueraient une force de 42 500 personnes en l'an 2000, et c'est sur cette base que les économies ont été planifiées (Thomson 2003). Or, ce nombre jugé trop faible a été rejeté par le gouvernement et le ministère de la Défense, et a été rajusté à 50 000 personnes en uniforme en 1998 (Australie 1998e). Comme le souligne le rapport annuel de 1998-99, cette révision à la hausse a grugé plus de 60 % des économies anticipées pour l'année en cours (Australie 1999). Cela laissait un montant nettement moins important à réorienter vers l'état de préparation, la logistique et les capacités, les rubriques ciblées par le programme de réformes. Le comité parlementaire conjoint de la défense, dans son examen du financement de la défense, notait également que les montants épargnés par le DRP allaient être en bonne partie entamés par l'augmentation des coûts unitaires des personnels (Australie 1998b).

Les changements apportés à la comptabilité du ministère à la fin des années 2000 rendent malheureusement difficile l'appréciation des résultats du DRP pour toute sa durée de vie. Le Vérificateur général du pays affirmait dans son rapport de 2001 que le DRP a obtenu des résultats intéressants, même s'il lui a été difficile d'identifier ce qui se cachait derrière la catégorie « soutien et logistique » (Australie 2001b).

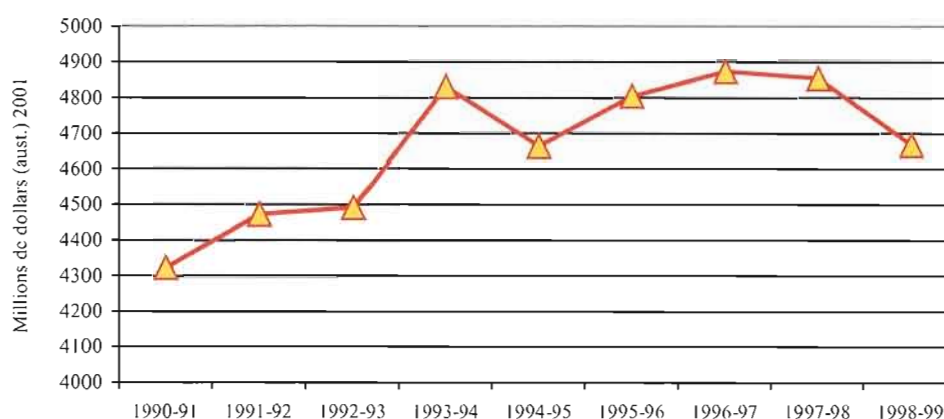


Figure 5.6 Évolution des budgets de la fonction défense alloués à la rubrique des personnels 1990-91 à 1998-99, en millions de dollars (aust.) constants de 2001.

Source : Australie 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2002-2003.

En 2000, au terme d'une décennie de restructuration et de réorganisation, le ministère de la Défense australien était toujours confronté aux mêmes problèmes, soit le financement du programme d'investissement en capital et l'augmentation des coûts de la main d'œuvre et du personnel (Australie 2000b). Alors que toutes les avenues explorées pour procéder à des économies à l'intérieur du portefeuille semblaient avoir été épuisées ou avoir démontré leur inefficacité à plus longue échéance (Woolner 1999-2000), la solution envisagée a été – finalement – une croissance des budgets militaires votés. Le livre blanc de 2000 annonçait ainsi des augmentations ponctuelles et régulières substantielles pour le portefeuille de la défense, une décision légitimée par le processus de consultation publique préparatoire à la rédaction de D2000 où l'idée d'un possible crescendo des subsides militaires avait été testée auprès de la population (Australie 2000b).

5.2.5. *Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire*

Plusieurs documents, dont des sources officielles, soutiennent que le budget de la défense aurait connu une « croissance réelle » nulle ou négative dans la période qui nous occupe (Shephard 1995; Shephard 1999; Thomson 2003). Cette observation nous paraît questionable. Elle repose essentiellement sur l'observation des années où les dotations du ministère ont décliné en termes réels par rapport aux montants de l'année précédente et dans cette optique, elle dénote un manque de vision d'ensemble¹⁶⁴. De plus, ces remarques ne tiennent pas compte de certaines sources de financement disponibles durant l'année dont les suppléments *ad hoc*. Les figures 5.1 et 5.3 montrent que pour l'ensemble de la décennie, le ministère de la Défense a vu ses allocations augmenter. Le comité parlementaire conjoint sur les Affaires étrangères, la Défense et le Commerce confirme d'ailleurs que les budgets de la fonction défense – résultat réel ont cru d'approximativement 13,5 % entre 1987 et 1998 si l'on prend en considération l'ensemble des revenus disponibles (Australie 1998b).

Selon nous, ce choix dans la qualification de l'évolution des budgets nationaux de défense s'explique par un ordre du jour administratif préconisant le maintien de dépenses militaires les plus élevées possibles dans un environnement fiscal rigide et peu favorable à des augmentations. Le traitement particulier dont a fait l'objet le ministère de la Défense en termes d'arrangements financiers et budgétaires avantageux illustre cette volonté de l'isoler le plus possible des compressions budgétaires qui affectaient le reste de l'appareil public.

Cette situation était elle-même une conséquence directe du livre blanc de 1987, dont la logique semble avoir orienté et justifié ces choix budgétaires. La construction du DOA 1987 reposait sur l'analyse d'un environnement régional potentiellement volatile, caractérisé par d'importants investissements militaires des États avoisinants. Cette conjoncture justifiait la mise sur pied d'un programme d'acquisition ambitieux et coûteux pour créer un fossé technologique durable avec les autres pays de la zone, et dissuader toute attaque à l'endroit du territoire. La capacité matérielle des ADF devenait ainsi la poutre maîtresse de l'architecture de défense australienne, elle-même située au cœur de la stratégie de sécurité nationale.

¹⁶⁴ 1988-89, 1990-91, 1994-95 et 1996-97. Consulter la figure 5.1



Figure 5.7 Dépenses militaires de cinq États de l'ASEAN*, 1988-2000, en milliards de dollars (É.U.) constants de 2005.

*ASEAN : Association des nations du Sud-est asiatique. La série comprend les données des cinq plus importants États de la zone en termes de dépenses militaires, soit les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, Singapour et la Malaisie.

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et International Security Network (ISN).

Ainsi, à l'aube des années 1990, la remise en cause du processus de modernisation revenait, en quelque sorte, à compromettre la pierre d'assise de toute la charpente sécuritaire du pays et, dans l'esprit des responsables, elle pouvait accroître la vulnérabilité de l'île-continent face à ses voisins. On peut ainsi avancer sans trop de risques que les conditions d'une récolte de dividendes de la paix ne semblaient pas réunies en Australie. L'idée semble d'ailleurs y avoir eu un impact limité (Markowski et Hall 1995; Thomson 2003).

Les multiples projets de réforme et de rationalisation ayant été implantés au cours de la décennie, malgré leurs bilans modérés en termes budgétaires, ont toutefois eu des impacts majeurs sur les autres catégories d'activités de la défense australienne, en particulier sur les effectifs civils et militaires de la défense.

5.3. Les effectifs : l'échec des stratégies de rationalisation

Le personnel civil et militaire de l'organisation de défense australienne a constitué une cible prioritaire des programmes d'épargne et d'amélioration du rendement appliqués pendant toute la période post-guerre froide. L'objectif des mesures s'adressant aux effectifs était simple : réduire le nombre de personnes travaillant pour le compte du ministère pour

réorienter les montants ainsi libérés dans un premier temps, vers le financement du programme d'acquisition (FSR) et dans un second temps, vers les activités liées au combat (DRP).

Les données de la figure 5.8 montrent que l'ensemble de la main-d'œuvre du ministère de la Défense a été durement affecté par les mesures de rationalisation de la décennie.

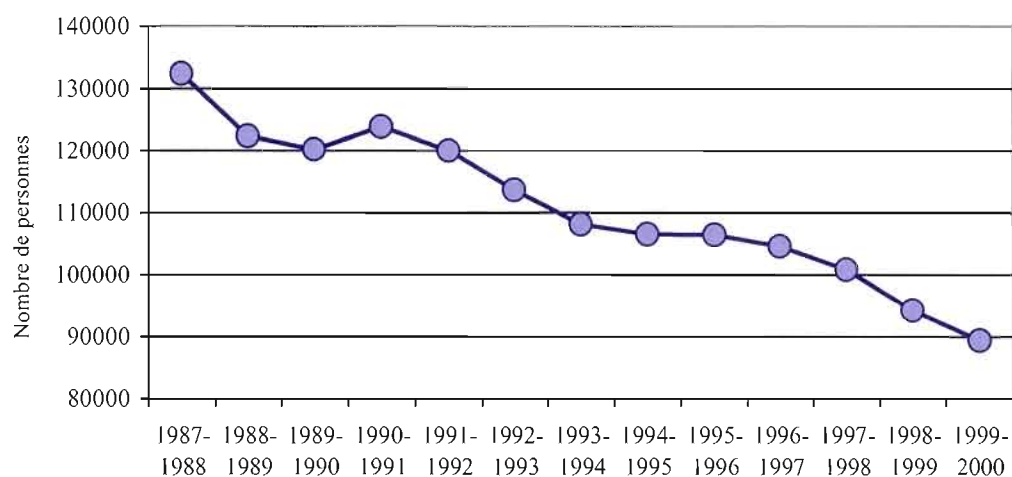


Figure 5.8 Évolution du personnel à l'emploi du ministère de la Défense australien, 1990-91 à 1999-2000, en nombre de personnes.

* Les données de 1992-93 À 1998-1999 comprennent les personnels de la réserve ainsi que ceux de la réserve primaire créée en 1991 et abolie en 1996.

Source : Australie 1988; 1989a; 1990; 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2000a).

Tant les personnels civils que ceux en uniformes étaient ciblés par les programmes de rationalisation. La force régulière australienne (*Australian Regular Force* ou ARF) a en effet été très affectée par le processus d'ajustement post-guerre froide australien.

5.3.1. Les forces régulières

Le personnel de la force permanente (ARF) avait été identifié à la fois par le Revue de la structure de défense (1991-1996) et par le Programme de réforme de la défense (1996-2000) comme étant une catégorie où pouvaient être réalisées des économies substantielles. Dans cette optique, elle a perdu près de 20 000 membres en dix ans.

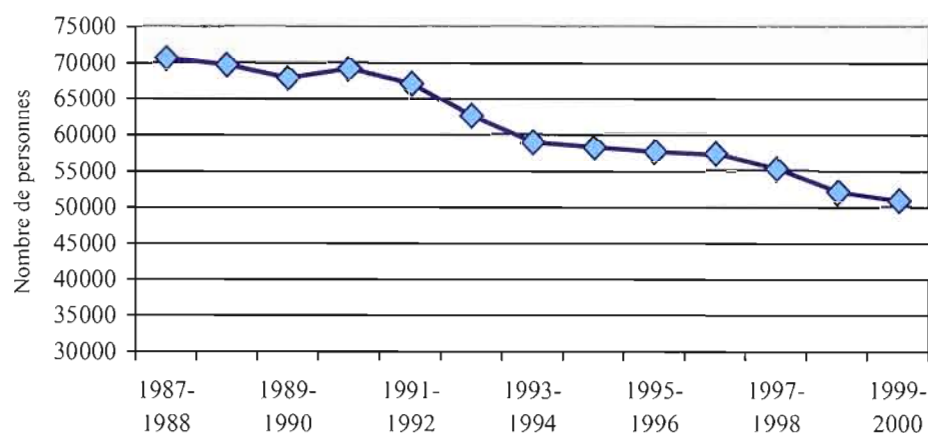


Figure 5.9 Évolution des effectifs militaires réguliers des ADF, 1987-2000, en nombres de personnes.

Source : Australie 1988; 1989a; 1990; 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2000a).

La *Force Structure Review* visait à diminuer le contingent militaire de 10 000 personnes sur huit ans¹⁶⁵. Plusieurs outils étaient mis à contribution pour atteindre ce but : les départs volontaires (avec forfait de séparation), la réduction des niveaux de recrutement, ainsi que le transfert de plusieurs tâches réalisées par des militaires vers le secteur privé (externalisation) ou vers des employés civils – moins coûteux – du ministère (civilisation) (Australia Defence Association 2000). Ces dernières mesures étaient généralement associées à la FSR, mais elles provenaient d'initiatives¹⁶⁶ connexes que l'on a maillées à celles de la Revue de 1991 car elles contribuaient directement à ses objectifs, particulièrement en matière de réduction du personnel. Le DRP entretenait lui aussi d'ambitieuses intentions en termes de rationalisation des effectifs militaires. En effet, les rédacteurs du programme de réforme prévoyaient initialement une force composée d'au maximum 42 500 personnes, chiffre rapidement révisé à la hausse (50 000) comme nous l'avons vu précédemment (Woolner 1999-2000). La politique stratégique de 1997 formulait en effet certaines inquiétudes quant au fait que les

¹⁶⁵ Initialement, la FSR devait être conclue en 1999.

¹⁶⁶ Le *Defence Logistics Redevelopment Project*, et le *Defence Regional Support Review* entre autres, dont la mise en œuvre est antérieure à la FSR ; le *Commercial Support Program*, lancé dans le cadre de la revue de 1991 mais distinct de celle-ci. Il sera question plus en détail dans la section sur les acquisitions

réductions en personnel aient déjà compromis l'état de préparation (*preparedness*), l'état de préparation au combat (*readiness*) et la posture générale des ADF, et dans cette optique, le ministère se montrait réticent à toute compression supplémentaire (Australie 1997).

Avec près de 30 % de réduction en personnel de la force permanente entre 1987 et 2000, les mesures de la FSR et du DRP ont connu un important succès, peut-être même un peu trop. Pendant cette même période, les taux de rétention étaient très bas (Australie 1999-2000), le recrutement se révélait difficile (Australie 1995c; Australie 1999-2000) et les forfaits de départs volontaires ont remporté plus de succès qu'anticipé, particulièrement dans certains services (Anonyme 1993b). En 1996, le gouvernement a dû mettre en place des mesures pour améliorer les conditions de travail et les services offerts aux membres des forces armées ainsi qu'à leur famille pour contrer une importante vague de démissions (Anonyme 1996). Néanmoins, dans un environnement marqué par plusieurs années successives de rationalisation dans l'institution militaire, le moral des troupes n'était pas au meilleur de sa forme et plusieurs membres de l'ARF allaient volontiers voir si l'herbe était plus verte ailleurs (Australie 1999-2000; Stackhouse 1998).

Comme on peut l'observer à la figure 5.10, l'ensemble des services a été affecté par la diminution du nombre de militaires, mais de manière inégale.

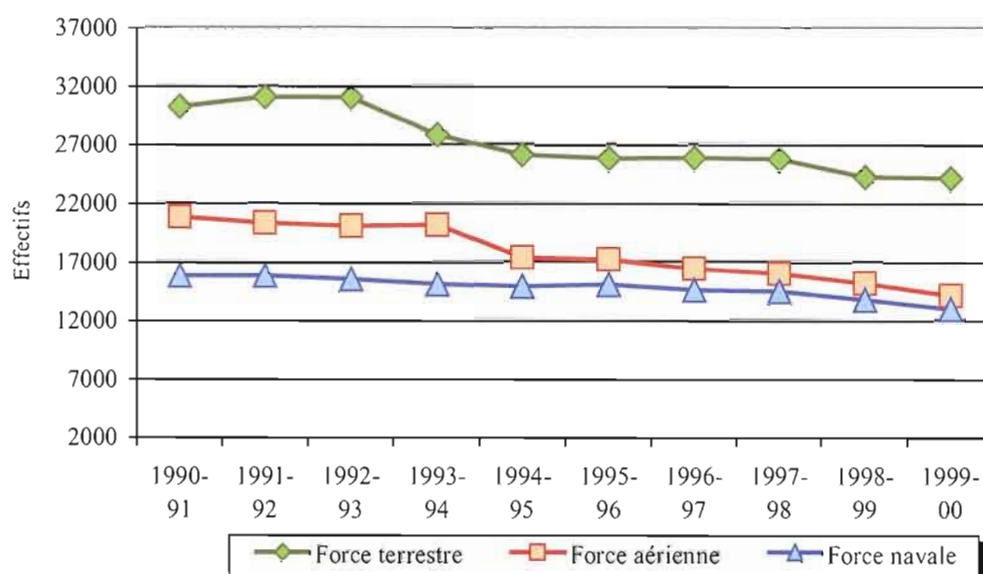


Figure 5.10 Évolution des effectifs militaires réguliers de la force terrestre, de la force aérienne et de la force navale, 1990-1991 à 1999-2000, en nombre de personnes.

Source : Australie 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2000a; 2002-2003.

Avec une réduction de 31 000 à 24 000 membres entre 1992 et 1999, l'armée de terre a été la plus lourdement touchée par le processus de rationalisation. La FSR prévoyait toutefois que cette décroissance soit en partie contrebalancée par une hausse modérée du recrutement permis pour la réserve classique (moins coûteuse) ainsi que par la mise sur pied d'une « réserve primaire¹⁶⁷ » forte de 3 800¹⁶⁸ personnes (Australie 1991a). Ce nouveau contingent incarnait une sorte de compromis entre les forces permanentes et la réserve classique (White 1999). Ses membres, dont plusieurs étaient des militaires issus de la force permanente, recevaient un entraînement plus long et plus intensif que ceux de la réserve régulière. L'idée était de disposer d'un corps de réservistes davantage préparé au combat, capable d'intervenir rapidement en cas de crise (Australie 1991a).

¹⁶⁷ En anglais : *ready reserve*

¹⁶⁸ La réserve primaire touchait l'ensemble des services, mais s'adressait en premier lieu à l'armée de terre avec 3 800 membres, 450 pour la réserve de l'armée de l'air et 450 pour la réserve de la marine (Australie 1991a).

Cette stratégie d'appui sur la réserve n'a pas vraiment fonctionné. Les données montrent en effet que les augmentations anticipées n'ont pas eu lieu, celle-ci ayant souffert d'un « taux de séparation » plus élevé que prévu dans un environnement économique national marqué par la reprise de la croissance et la revitalisation du marché du travail (Australie 1994; Australie 1995c). Par ailleurs, la durée de vie de la réserve primaire a été écourtée par l'arrivée des conservateurs. Le nouveau gouvernement s'est en effet empressé de l'abolir en justifiant cette décision sur la base des coûts trop élevés encourus par le nouveau contingent (White 1999).

Les difficultés de l'armée de terre en termes de recrutement et de rétention de ses effectifs ont d'ailleurs fait l'objet d'inquiétudes à la toute fin des années 1990, certains n'hésitant pas à parler d'une « armée fantôme »¹⁶⁹ pour qualifier la *Royal Australian Army* (Australie 1999-2000; Australie 2000c). C'est que malgré son succès, l'intervention au Timor aurait révélé certaines faiblesses structurelles de ce service, dont le fait que les réductions d'effectifs auraient mené plusieurs brigades à être bien en deçà des niveaux requis en personnel (25 % à 50 % dans certains cas) (Bostock 2000). La figure 5.10 permet aussi de constater que les personnels de la marine royale australienne n'ont pas été aussi durement affectés par les compressions que ceux des autres services. Selon nous, cette situation est essentiellement attribuable à une approche de défense de la période qui priorisait et valorisait davantage le rôle de la marine (Australie 1987; Australie 1994b).

La chute importante observée entre 1993 et 1995 dans le personnel de la force aérienne s'explique en premier lieu par l'incapacité de l'armée de l'air à atteindre les niveaux de recrutement attendus pour ces années alors que les forfaits de départ volontaires rencontraient un succès inattendu (Anonyme 1993b). La privatisation des services d'entraînement de vol et la vente de plusieurs sites de la Force aérienne royale de l'Australie (*Royal Australian Air Force* ou RAAF) prévus dans la FSR (Australie 1991a; Australie 1994) ont sans doute eu des impacts sur le volume du personnel à l'emploi de ce service.

5.3.2. *Le personnel civil*

Les employés civils de l'ADO ont fait l'objet d'importantes mesures de compression dès la parution du LB de 1987. Le document annonçait en effet une vaste restructuration et une

¹⁶⁹ *Phantom Force*, équivalent australien du *Hollow Force* américain.

« corporatisation¹⁷⁰ » des usines et des chantiers navals militaires de l'État australien (Australie 1987), une démarche avalisée par les syndicats de la défense qui allait provoquer le licenciement de plusieurs milliers d'ouvriers et de travailleurs administratifs (Cheeseman 1994; Shephard 1999). Avec les programmes de rationalisation de la décennie 1990, le contingent civil ayant survécu à la vague de rationalisations de 1987-1989 a continué de voir ses effectifs minorés.

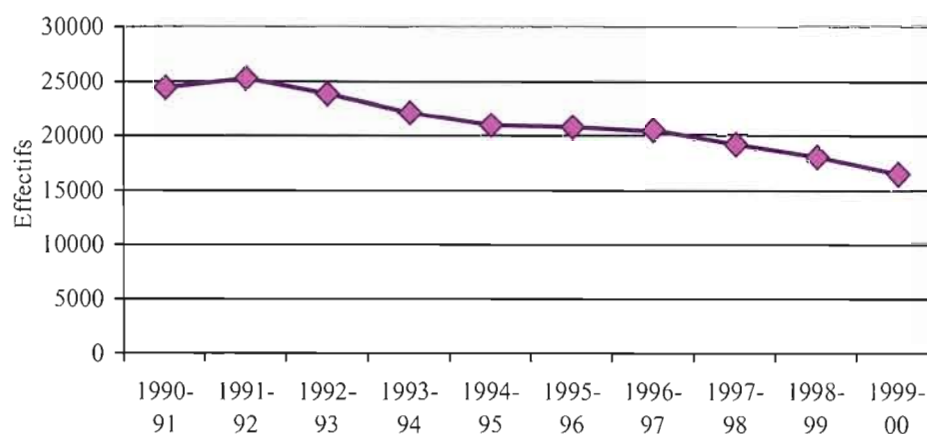


Figure 5.11 Évolution des effectifs civils du ministère de la Défense de l'Australie, 1990-1991 à 1999-2000, en nombre de personnes.

Source : Australie 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2000a; 2002-2003.

Outre les attritions, les réductions de cette catégorie de personnels étaient essentiellement le fait des mesures d'externalisation et d'amélioration du rendement instaurées au début de la décennie comprise sous le nom de Programme de soutien commercial. Ce dernier était en effet responsable de la disparition complète de 2 760 charges alors que 1 070 postes supplémentaires devaient être mis à l'essai du marché (*market-tested*) (Shephard 1999). Ce procédé signifiait que certaines fonctions non-essentiels autrefois allouées d'office à des fonctionnaires allaient être soumises à un processus de compétition. Les employés civils et les entreprises privées intéressées par le travail devaient soumissionner compétitivement

¹⁷⁰ Les arsenaux publics australiens ont été transformés en corporations ayant le gouvernement comme actionnaire majoritaire. L'objectif de cette mesure était de rendre ces sites autrefois déficitaires rentables.

auprès de l'organisation de défense pour l'obtenir et le groupe qui présentait la meilleure offre de services se voyait octroyer le contrat (Senior Review Panel 1997).

Malgré un discours assez présent en Australie quant au fait que les civils de la défense constituaient un boulet à la cheville de l'État et de la population, une étude réalisée par le comité parlementaire conjoint estimait que, globalement, le ratio personnel civil/personnel militaire de l'Australie était semblable à celui des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni (mentionné dans Shephard 1999). Au moment de l'introduction de mesures de compétition et d'externalisation, près de 30 % de la main d'œuvre syndiquée était proche de la retraite et aurait accepté les forfaits de départ volontaire (Molsberry 1998). Il apparaît toutefois que le sort des fonctionnaires civils de la Défense n'a pas fait l'objet de beaucoup de préoccupations ou d'intérêt, la documentation sur le sujet étant plutôt mince.

5.3.3. Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La stratégie de rationalisation des effectifs a eu un impact majeur sur le nombre de personnes à l'emploi de l'organisation, même si, budgétairement parlant, cette mesure n'a pas apporté les résultats espérés. Même si l'ADO avait été largement mise à l'écart des programmes de dégraissage et de rationalisation qui affectaient les autres ministères du Commonwealth australien, elle a tout de même dû procéder à des compressions importantes pour tenter d'atteindre ses objectifs et pour dégager du financement pour les dépenses en immobilisations, notamment au plan des équipements et des infrastructures.

5.4. Les infrastructures

Les infrastructures militaires australiennes ont fait l'objet d'une réorganisation significative pendant la période retenue. Bien que leur rôle dans la stratégie globale de gestion du ministère de la Défense ait été nettement moins visible que celui d'autres éléments, plusieurs forces ont modifié en profondeur la configuration des installations militaires de ce pays. Les deux plus importantes sont la mise en œuvre d'une défense territoriale axée sur la protection des approches maritimes et aériennes au nord et à l'ouest et l'application ininterrompue, au cours de la décennie, de mesures visant l'amélioration du rendement et la recherche d'économies.

On peut distinguer deux grandes vagues dans l'ajustement des sites de l'ADO. La première s'étend grosso modo de 1987 à 1996 et elle est directement liée à la parution du très marquant *Defence of Australia*. La seconde, de 1996 à 2000, est le résultat du *Defence Reform Program*, qui a poussé beaucoup plus loin la logique de rendement déjà présente dans la gestion de la défense australienne.

5.4.1. Les contrecoups du *Defence of Australia* 1987

La politique de défense présentée dans le livre blanc de 1987 mettait l'accent sur la protection territoriale de l'Australie, en particulier des approches maritimes et aériennes au nord et à l'ouest de l'île-continent (Australie 1987). Dans un premier temps, ceci exigeait, une présence accrue de l'armée et de la *Royal Australian Air Force* dans le nord de l'île-continent, particulièrement dans les états du Territoire du nord et du Queensland¹⁷¹. Dans un second temps, on devait localiser sur la côte ouest la moitié de la flotte de la marine pour répondre à la demande de protection accrue du côté occidental de l'île-continent (Cooksey 1988). Or, ces zones géographiques étaient peu occupées par les ADF depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'organisation de défense australienne ayant en effet concentré ses activités dans les régions plus densément peuplées et plus industrialisées du sud-est du pays, soit les états de New South Wales, de Victoria et de la région de Canberra (Australie 2001c).

¹⁷¹ Voir la carte de l'Australie à la figure 5.12

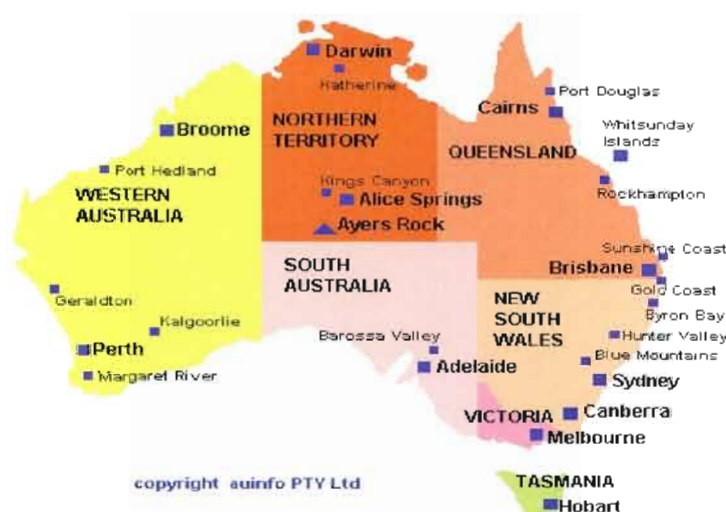


Figure 5.12 Carte des principaux états formant le Commonwealth de l'Australie, avec capitales et villes importantes

Source : AuInfo 2007.

La nouvelle configuration des forces signalait donc la fermeture de plusieurs installations de la côte sud-est, alors que le Nord et l'Ouest devaient être préparés à accueillir d'importants contingents des trois services (Cooksey 1988). Ces zones ont vu le développement d'infrastructures militaires majeures, dont l'aménagement de la base militaire de Darwin, la modernisation de la base navale de Stirling près de Perth, ainsi que la revitalisation et la construction d'une chaîne de bases aériennes longeant la côte nord du pays (Australie 1996-1997; Cooksey 1988).

Ces remaniements majeurs devaient être réalisés dans un contexte budgétaire restrictif. Ainsi, les projets coûteux de construction ou de revitalisation d'installations dans les zones plus éloignées des grands centres du pays étaient accompagnés d'un exercice de rationalisation des sites administratifs, de ceux dédiés à la logistique, ainsi que des terrains destinés à l'entraînement (Australie 1991a; Barber 1996a). L'objectif de ces mesures était triple : premièrement, rationaliser la gestion des propriétés de la défense en éliminant les redondances entre les services qui, auparavant, géraient leurs installations de manière indépendante, ce qui occasionnaient des coûts ; deuxièmement, remettre une bonne part des services de soutien entre les mains du secteur privé pour libérer des installations ;

troisièmement, générer des revenus par la vente de terrains et d'établissements rendus vacants par les mesures de restructuration et d'externalisation (Australie 1991a). En effet, comme le souligne le comité sénatorial des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce (2001c), la Défense s'était développée près des centres urbains et industrialisés après le second conflit mondial, des zones où la valeur des avoirs fonciers a augmenté de manière significative depuis cette époque. La vente des propriétés, particulièrement de nombreux dépôts d'approvisionnement de la région de Sydney (Australie 1994), se révélait une source potentiellement intéressante de recettes.

La première phase de restructuration des sites est donc marquée par le double processus de fermeture/rationalisation d'installations déjà existantes et de développement de nouvelles infrastructures. Cette approche correspond aux deux forces majeures ayant modelé la gestion de la défense dans la première moitié de la décennie soit la politique de défense de 1987 et les contraintes en termes de ressources.

5.4.2. Le Defence Reform Program : la poursuite des efforts de redéploiement

La seconde vague de remodelage des installations militaires australiennes est imputable aux efforts de rationalisation et d'économies du Programme de réforme de la défense implanté en 1997 par les conservateurs. En fait, le DRP continuait dans la voie tracée par son prédécesseur, mais mettait davantage l'accent sur la rationalisation des activités ainsi que sur la génération de revenus.

Dans un premier temps, les mesures énoncées dans le cadre du DRP montraient que l'administration entendait mener à terme le réaménagement de l'infrastructure militaire nationale débuté dans la foulée du livre blanc de 1987 (Australie 1997e). On maintenait ainsi les efforts de modernisation et de développement des sites militaires au nord et à l'ouest. Dans un second temps, le programme de réforme montrait très nettement l'intention des responsables d'aller plus loin dans la rationalisation de la gestion des biens immobiliers (Australie 1997e). On a concentré la responsabilité de l'administration des avoirs de la défense entre les mains d'une seule entité créée en 1997, l'Organisation des propriétés de défense (*Australian Defence Estate Organisation* ou ADEO). Celle-ci prenait en charge l'ensemble des biens fonciers du ministère de la défense et devait négocier des ententes de services avec ses principaux clients, soit les trois corps militaires ainsi que l'organisation de

R-D, la logistique et le personnel de direction et administratif. L'idée centrale n'était pas seulement d'amincir la structure administrative, mais de lui faire adopter des méthodes plus proches de celles employées dans le secteur privé (Australie 1997e).

Dans un troisième temps, les directives comprises dans le DRP préconisaient un usage maximal des infrastructures civiles déjà existantes. Cette idée comportait en fait deux éléments distincts soit d'une part, un recours accru au secteur privé pour la fourniture de certains services plus périphériques et d'autre part, un appui plus prononcé sur les installations publiques ou para publiques par le biais d'ententes entre la Défense et les organismes locaux, provinciaux ou fédéraux appropriés (Cooksey 1988; Barber 1996a). Ces dernières mesures s'inscrivaient très nettement dans la philosophie générale du DRP, qui visait à recentrer les ressources financières, matérielles et humaines du ministère sur des tâches jugées essentielles, soit des activités directement en lien avec le combat et la protection de l'Australie.

5.4.3 Le projet de redéveloppement logistique de la défense (Defence Logistic Redevelopment Project ou DLRP)

Les établissements de logistique et d'approvisionnement ont fait l'objet mesures de restructuration suite à la parution du livre blanc de 1987 et de la Revue de la structure des forces en 1991. Les documents préconisaient en effet une vaste rationalisation de ces infrastructures et notamment l'élimination des redondances coûteuses qui existaient entre les trois services des ADF qui géraient leurs dépôts et entrepôts de manière indépendante (Australie 1987; Australie 1991a).

La volonté de réduire les coûts a donc mené à l'établissement d'un Programme de redéveloppement logistique de la défense en 1988, dont l'objectif était de centraliser la gestion des établissements d'entreposage et de distribution des pièces de rechange pour l'ensemble de la Défense (Australie 1992c). Le DLRP a mené à la construction d'un grand centre tri-services de distribution et d'entreposage à Moorebank (au sud-est de la ville de Sydney) ce qui a permis de libérer de nombreuses propriétés dans les régions de Brisbane, de Victoria et de Sydney (Australie 1992c). Les terrains et les constructions rendus disponibles ont pu, par la suite, être vendus.

5.4.4 Un processus de délestage caractérisé par la recherche de gains

Selon le rapport du comité sénatorial des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce (Australie 2001c), le ministère de la Défense n'aurait pas rencontré d'opposition majeure au changement de vocation des établissements militaires dont il entendait se débarrasser. C'est plutôt l'identification de leur nouvelle mission qui, dans certains cas, aurait occasionné de sérieuses altercations avec les communautés locales. En effet, la politique encadrant la cession des biens immobiliers de la défense fonctionnait au cas par cas et poursuivait en priorité l'obtention de la valeur marchande maximale de la propriété ou du terrain rendu disponible (Australie 2001c). De plus, à titre d'organisme fédéral, le ministère de la Défense n'était aucunement contraint par les réglementations locales ou provinciales concernant l'environnement, les sites patrimoniaux ou la planification urbaine (Australie 2001c).

Ainsi, même si la consultation avec les collectivités locales faisait formellement partie du processus de passation des installations, elle était globalement subordonnée aux considérations financières, ce qui a provoqué l'ire de plusieurs communautés. Quelques-unes se sont mobilisées pour empêcher la vente d'un site, comme ce fut le cas pour les baraquements de Fremantle, près de la ville de Perth, ou pour contester le redéveloppement envisagé par la DEO, qui ne respectait pas les normes de planification urbaine en vigueur dans la ville, comme à Bundock Street, en banlieue de Sydney (Australie 2001c).

Dans le cadre de l'enquête menée par le comité sénatorial, plusieurs intervenants ont souligné le fait que l'Organisation de l'immobilier de défense traitait les sites militaires dont elle gérait la vente comme sa propriété privée et que la maximisation du profit était systématiquement située au cœur du processus de cession, parfois au détriment de l'intérêt des communautés.

The Bundock project made it clear to the Committee that, despite the wording of the disposal policy and the assertion of DEO that 'revenue is not more important than consultation', that the contrary is true, that revenue is more important than consultation. In this case, it is evident to the Committee that consultation, after the initial burst in 1995-96, took second place to the potential revenue stream from the development and sale of the property (Australie 2001c: 53).

Malgré les difficultés qu'elle a fait naître en termes de rapports avec les collectivités, cette approche du délestage des propriétés militaires nous semble conforme à la philosophie de gestion qui régnait au ministère de la Défense depuis la parution de la Revue de la structure des forces en 1991 et qui visait à canaliser au maximum les ressources disponibles vers les

achats en équipement. En 2001, 170 propriétés avaient été vendues, ce qui aurait rapporté au ministère quelques 450 millions de dollars (aust.). Le processus de rationalisation et de vente devait se poursuivre jusqu'en 2006-2007.

5.4.5 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La démarche de restructuration des installations militaires s'inscrivait dans le cadre plus large d'une approche gouvernementale visant à réduire globalement les avoirs immobiliers du Commonwealth (dans Australie 2001c). La défense incarnait le plus important propriétaire foncier de la fédération, et selon les planificateurs, il y avait amplement d'espace pour effectuer un dégraissage majeur des infrastructures. Cependant, le processus de rationalisation des sites de la défense australienne ne semble pas avoir eu la même envergure que dans les autres États à l'étude. Le besoin de relocaliser les ADF dans les zones nord et ouest a fait en sorte que les infrastructures ont connu une croissance et une transformation importante pour répondre aux besoins de la politique de défense mise en œuvre à la fin des années 1980.

5.5 La politique d'acquisition : l'importance des retombées industrielles

La politique d'acquisition a constitué un point focal de l'ajustement post-guerre froide australien, tout comme dans les autres États à l'étude. Cependant, la démarche de ce pays répondait à des objectifs distincts de ceux d'une gestion de décroissance. La recherche d'indépendance qui a caractérisé l'évolution de la défense de l'île-continent pendant cette période a en effet largement orienté l'élaboration de sa politique d'achat de biens et de services militaires. En conséquence, celle-ci a été mise avant tout au service des objectifs stratégiques et politiques de l'État en matière de sécurité et de défense (Australie 1994a).

Historiquement, l'Australie ne disposait pas, sur son territoire, de l'ensemble des capacités nécessaires pour fabriquer tous les types de plateformes que les autorités jugeaient requis pour sa défense (Price 1992). Les achats majeurs étaient donc réalisés auprès de fournisseurs étrangers, en particulier des entreprises américaines et britanniques, souvent par le biais d'ententes de « gouvernement à gouvernement » tels que le *Foreign Military Sales Program* des États-Unis (Earnshaw 1994). Dans cette optique, l'Australie s'équipait le plus souvent avec des systèmes déjà disponibles dans le marché, une procédure nommée « sur étagères » (*off the shelf products*) (Cheeseman 1994). Or, les documents d'orientation stratégique des

années 1980, qui priorisaient l'autonomie en matière de défense, identifiaient le développement au niveau local de certaines capacités industrielles militaires comme l'un des piliers de la défense nationale (Cheeseman 1994). Pour favoriser la création de ces capacités industrielles, l'administration a opté pour une politique de fabrication sous licence en Australie d'équipements de conception étrangère, plutôt que de les acheter directement sur les tablettes (Cheeseman 1993).

Le livre blanc de 1987 ciblait deux grandes catégories d'activités devant être réalisées en priorité sur l'île-continent et pour lesquelles on souhaitait développer des capacités locales soit 1) la réparation, la révision et l'adaptation aux critères australiens des équipements jugés indispensables pour la défense du pays ainsi que l'approvisionnement en munitions, en pièces de rechange et autres produits de consommation pour réduire la dépendance à des sources extérieures ; 2) une gamme de technologies et de capacités de soutien (incluant la conception, le développement et la fabrication) pour atteindre les besoins de plus long terme des ADF et les exigences de supériorité technologiques (*technology edge*) (Australie 1987).

Dans ce contexte, l'enjeu central pour l'organisation de défense du pays était de garantir une participation maximale et stratégique des firmes nationales dans les grands programmes¹⁷² pour former et alimenter une base industrielle militaire spécialisée en vue d'atteindre l'autonomie prescrite par le livre blanc de 1987 (Price 1992). Du point de vue des autorités australiennes, la politique d'acquisition s'avérait un outil pertinent pour soutenir ces objectifs industriels de défense. Toutefois, la construction d'une BID nationale en soutien à l'autonomie devait se réaliser dans un contexte de ressources limitées et en respectant le cadre pangouvernemental en matière d'achats publics qui priorisaient les principes de compétition, de recherche de la « meilleure valeur » ainsi que la privatisation¹⁷³ (Australie 1992). Étant d'avis que l'entreprise était capable d'exécuter certaines tâches de manière plus efficace et moins coûteuse que les employés civils et militaires du ministère de la Défense (Markowski et Hall 2006), les autorités ont mis en place des mécanismes pour ouvrir, par le

¹⁷² En Australie, était considéré comme un programme majeur ou grand programme tout achat de plus de quinze millions de dollars (aust.) jusqu'en 1998, puis de plus de vingt millions.

¹⁷³ La mutation de la politique d'acquisition a été accompagnée de la vente et de la constitution en corporation appartenant au gouvernement des arsenaux australiens dans le but d'en faire une entreprise profitable, qui a par la suite été privatisée en 2000.

biais de processus de concurrence, un maximum de responsabilités au secteur privé. Cette initiative devait permettre, à terme, de composer avec les contraintes financières de la décennie, et elle a profondément modifié le visage de l'acquisition australienne dans les domaines des services et de la logistique.

5.5.1 *Le programme de participation industrielle australienne*

En Australie, ce n'est que dans les années 1970 que l'on a vu l'apparition d'une politique visant à favoriser la participation d'entreprises nationales dans les programmes majeurs dirigés par des firmes étrangères. Un mécanisme de bénéfices compensatoires¹⁷⁴¹⁷⁵ (*offsets*) a en effet été mis sur pied à cette époque pour susciter l'intérêt des entreprises australiennes envers le marché de la défense, car ces dernières y avaient été plutôt indifférentes depuis la fin de la seconde Guerre mondiale (Markowski et Hall 1996). Cependant, les objectifs de la politique de retombées industrielles de cette époque étaient flous, amalgamant les marchés civils et militaires et ne donnant aucune ligne directrice ferme quant à la proportion de retombées devant revenir à l'industrie australienne, préférant s'en remettre au « meilleur arrangement possible » (*best endeavour*) (Markowski et Hall 1996).

Avec la formalisation de l'autonomie comme ligne directrice de l'organisation de la défense du pays dans les années 1980, les autorités ont ressenti le besoin de réviser en profondeur la politique encadrant les achats importants du ministère de la Défense (Cheeseman 1994). En effet, compte tenu de son caractère imprécis, la politique de bénéfices compensatoires des années 1970 avait produit des résultats décevants en termes de participation des firmes australiennes dans le marché de la défense (Markowski et Hall 1996). Or, dans un contexte où plusieurs projets majeurs et coûteux étaient annoncés, on souhaitait trouver le moyen d'optimiser la participation de l'industrie nationale dans la réalisation des ouvrages et de favoriser l'émergence et la pérennisation d'une base industrielle capable d'une part, de prendre en charge le soutien et la révision des équipements pendant toute leur durée de vie et d'autre part, de garantir à moyen et à long-terme l'accès aux capacités nécessaires pour

¹⁷⁴ Dans ce texte, les termes bénéfices compensatoires et retombées industrielles sont utilisés de manière interchangeable.

¹⁷⁵ Le programme de bénéfices compensatoires pré-1986 se nommait *Australian Industry Participation Program* (Hall, Markowski *et al.* 1998).

satisfaire les exigences de supériorité technologique au plan régional (Price 1992). Ces dernières étaient regroupées sous trois grandes catégories : 1) les systèmes de commandement, de contrôle et de renseignements et leur intégration ; 2) les systèmes de surveillance, d'identification des cibles et de contrôle de tir et 3) l'adaptation aux réalités opérationnelles de l'Australie des armes guidées et des munitions semi-intelligentes (Price 1992).

Les responsables australiens ont ainsi opté pour une approche plus élaborée et directive de leurs acquisitions militaires en créant, en 1986, le Programme de participation industrielle australien (*Australian Industry Involvement Program* AIIP). Ce dernier s'adressait spécifiquement à l'enjeu des contenus nationaux dans les grands projets de biens d'équipements, que ceux-ci soient administrés par des filiales de firmes étrangères ou par des groupes australiens. L'AIIP poursuivait globalement deux objectifs : 1) maximiser la participation des firmes locales dans le projet, tout en respectant les directives en vigueur à l'échelle du Commonwealth quant à la recherche du *Best Value for Money* ; 2) développer et alimenter certaines capacités industrielles stratégiques¹⁷⁶ pour la Défense par le biais des programmes majeurs (Australie 2002-2003).

Pour répondre à ses deux missions, l'AIIP préconisait l'application de trois principaux outils. Le premier, nommé les contenus locaux¹⁷⁷ (*local content*), désignait les travaux effectués par des firmes australiennes faisant directement partie du programme, par exemple la fabrication de sous-systèmes destinés à être intégrés aux plateformes acquises par le biais du programme majeur en question. Le second outil consistait à réserver des portions du contrat aux entreprises australiennes (*contract specified work*). À l'intérieur d'un ouvrage, certaines activités étaient identifiées comme stratégiques par le ministère de la Défense et devaient obligatoirement être déléguées à des firmes nationales. Les coûts supplémentaires que cette démarche occasionnait pour l'État (nommés *premiums*) étaient négociés avec le maître d'œuvre ayant remporté le contrat (Markowski et Hall 1996).

¹⁷⁶ Pour le détail des capacités ciblées par la politique industrielle de défense, consulter l'annexe 5.B du présent chapitre.

¹⁷⁷ Plus précisément, le contenu local fait référence aux tâches allouées aux firmes australiennes et néo-zélandaises qui sont considérées comme une seule base industrielle de défense en vertu d'ententes de partage de la production de défense entre les deux États (Australie 2002-2003; Earnshaw 1999).

Le troisième et dernier instrument était constitué par les bénéfices compensatoires (*offsets*). Ces derniers ont connu deux grandes périodes suite à leur intégration au sein de l'AIIP. De 1986 à 1992, tous les contenus importés d'un programme équivalent à 2,5 millions ou plus devaient automatiquement être compensés par des travaux réalisés en Australie à hauteur d'au minimum 30 % de leur valeur. Après 1992, les bénéfices compensatoires sont cependant devenus une option de dernier recours. Les autorités favorisaient en effet très nettement les deux premiers outils, sur lesquels elles exerçaient un contrôle direct, plutôt que de remettre l'initiative des activités à faire exécuter au pays entre les mains des maîtres d'œuvre par le biais des retombées, qui pouvaient ne pas correspondre pleinement aux objectifs industriels militaires nationaux (Hall et Markowski 1994).

Ainsi, en Australie, lorsqu'une entreprise offrait ses services pour prendre en charge la réalisation d'un programme majeur, elle devait soumettre un projet d'AIIP qui comprenait des dispositions précises pour répondre aux exigences de participation industrielle australienne. L'AIIP proposé par le soumissionnaire constituait, selon Markowski et Hall (1994 et 1996) un critère central de l'évaluation d'une soumission. La recherche d'autonomie justifiait d'ailleurs les frais supplémentaires occasionnés par certains volets du Programme de participation industrielle australien, ainsi qu'une forme de préférence nationale au sein de secteurs d'activités stratégiques et dans le choix du maître d'œuvre (Australie 1992).

En 1996-1998, les conservateurs nouvellement arrivés à la barre du gouvernement ont annoncé une réforme de l'acquisition dans la foulée du Programme de réforme de la défense (DRP). La Déclaration de politique stratégique envers l'industrie de défense¹⁷⁸ (Australie 1998c) détaillait en effet ce que les autorités considéraient comme une transformation de l'approche du ministère en matière d'achat. Parmi les nouveaux éléments introduits, on retrouvait les méthodes d'estimation des coûts basées sur le cycle de vie des équipements, des arrangements à plus long terme avec l'industrie, une meilleure communication avec les entreprises pour améliorer la compréhension du concept de *best value for money* et des partenariats plus étroits avec les composants stratégiques de la BID à chaque étape d'un projet à partir de sa phase de développement, une approche remarquablement similaire aux

¹⁷⁸ Il sera question plus en détail de ce cadre de politique industrielle dans la section portant sur les relations avec l'industrie.

équipes intégrées de projet annoncées au Royaume-Uni en 1998 (Australie 1998c). Ces directives étaient présentées comme novatrices, mais en analyse finale, elles apparaissaient modifier des aspects plus périphériques de l'acquisition en tentant notamment d'en améliorer la gestion et intégrant les entreprises plus rapidement et plus étroitement dans le processus de définition des besoins. Les exigences liées à la maximisation des contenus australiens et à la recherche d'un meilleur rapport coûts-bénéfices demeuraient toutefois inchangées et continuaient de guider la sélection d'un fournisseur, particulièrement pour les grands programmes (Australie 1998c).

Dans le nouveau cadre fourni par la politique d'acquisition revampée, l'AIIP a connu une phase de rajustement, sans que ses objectifs fondamentaux ne soient remis en cause. L'administration ciblait avant tout les filiales de groupes étrangers actives dans le marché de la défense australien, jugeant que ces dernières devaient être mieux encadrées pour s'assurer qu'elles contribuent davantage aux objectifs de soutien d'une BID nationale (Australie 1998c). On s'attendait désormais à ce que ces entreprises prennent des engagements de plus long terme envers la défense du pays, sans quoi leurs soumissions ne seraient pas considérées (Lok 1996). Une fois qu'elles obtenaient un contrat, les filiales de groupes non australiens devaient faire la démonstration qu'elles procédaient à des investissements locaux significatifs, qu'elles embauchaient des résidents, qu'elles faisaient de la recherche et du développement en Australie et qu'elles s'approvisionnaient auprès de PME nationales. De plus, ces firmes devaient afficher une certaine indépendance vis-à-vis leur compagnie mère en exportant leur production à partir de l'île-continent (Australie 1998c; Markowski et Hall 2006). Malgré le discours des conservateurs sur le renouvellement de l'acquisition, ces règles venaient en fait confirmer le rôle de l'AIIP comme l'outil dominant pour inciter les entreprises étrangères à développer les capacités locales en matière de défense (Markowski et Hall 2006).

L'AIIP semble avoir livré des résultats. Entre 1986 et 1990, la proportion de participation industrielle australienne dans les contrats est passée de 26 % à 70 % (Price 1992), mais elle a graduellement diminuée par la suite pour être estimée à 57 % (Australie 2002-2003). Cependant, il est difficile d'avoir une idée précise de ce que représentaient les contenus australiens pour la période postérieure à 1996. Le Vérificateur général souligne en effet que

des données vérifiables et détaillées quant à la proportion de participation australienne dans les grands programmes n'ont pas été fournies par les autorités du ministère de la Défense depuis le milieu de la décennie (Australie 2002-2003).

5.5.2 *Le programme de soutien commercial*

Parallèlement à la mise en œuvre de l'AIIP, le ministère de la Défense introduisait un mécanisme pour externaliser des pans entiers de ses activités (Australie 1998a). Le Programme de soutien commercial (*Commercial Support Program CSP*) visait en effet à soumettre à un processus de concurrence certaines fonctions considérées comme non-essentiels ou périphériques et habituellement réservées aux employés civils ou militaires du ministère (Shephard 1993). L'objectif ultime du CSP était de générer un meilleur rendement dans l'acquisition de biens et services secondaires ainsi que d'en réduire les frais pour pouvoir réinvestir les sommes ainsi épargnées vers le programme d'investissement en capital, en rapprochant les pratiques et les méthodes du ministère de ce qui se faisait dans le domaine commercial (Australie 1994a).

L'idée que l'ADO devait recourir plus systématiquement aux capacités commerciales et civiles disponibles trouvait son origine dans un rapport paru en 1990 et connu en Australie sous le nom de *Wrigley Review* (Shephard 1993; Wrigley 1990). L'objectif de l'exercice ayant mené à la rédaction du document intitulé « Les Forces de défense et la communauté » était initialement assez large. Il s'agissait de proposer des moyens concrets pour favoriser l'émergence d'un consensus national en appui à la posture de défense australienne articulée dans le livre blanc de 1987 et de faire tomber les cloisons qui isolaient l'ADO de la communauté (Wrigley 1990). L'une des voies identifiées par l'auteur pour faire naître davantage d'intérêt parmi la population pour les activités des ADF était de prendre davantage appui sur les structures commerciales et civiles existantes pour réaliser certaines tâches, ce qui créerait un amalgame civil militaire plus équilibré (Wrigley 1990). Une telle démarche permettrait également, aux yeux de l'auteur, de réaliser des économies, ce qui constituait un bénéfice marginal non négligeable dans le contexte budgétaire australien de l'époque.

L'idée a manifestement suscité l'intérêt des autorités militaires. La mise sur pied du CSP a été annoncée un an plus tard dans la Revue de la structure des forces comme étant l'une des principales initiatives pour soutenir la stratégie globale d'amélioration du rendement et de

maximisation du financement disponible pour les grands programmes (Australie 1991a; Shephard 1993). Un des éléments fondateurs du CSP était qu'en aucun cas sa mise en œuvre ne devait nuire à l'état de préparation des ADF. Au contraire, le personnel militaire et civil libéré par l'octroi de leur poste au secteur privé devait être redéployé dans des secteurs les plus près possibles des activités directement liées à la capacité opérationnelle. Dans cette optique, seules les fonctions périphériques de services et de logistique étaient ciblées par le programme, par exemple des tâches diverses telles que les services de restauration, de buanderie et de conciergerie, l'entretien des bases, la maintenance d'aéronefs et de véhicules roulants, les services de cartographie, etc. (Australie 1998e; Shephard 1993).

Lorsqu'une fonction était incluse dans le CSP, elle était soumise à un processus de concurrence accessible tant aux employés militaires et civils du ministère qu'aux firmes privées intéressées par l'activité (Australie 1998a; Australie 2001). Tout comme pour les achats majeurs, la recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices encadrait l'évaluation des offres de service. Celle affichant le montant le plus bas ne remportait pas systématiquement le contrat. D'autres considérations en lien avec le savoir-faire et la viabilité de la partie contractante pouvaient en effet influencer la décision finale (MacNamara 1995). Par ailleurs, certaines dispositions du CSP permettaient aux membres de l'ADO de concurrencer leurs collègues civils sur un pied d'égalité (Australie 1994a). Cette approche tend à laisser croire que les responsables ont voulu se ménager une marge de manœuvre à l'intérieur du CSP pour pouvoir préserver à l'interne, si besoin était, certaines activités.

Pour les autorités, le CSP aurait connu un succès incontestable. Dès 1993, on estimait que l'implantation des initiatives de la première phase du programme avait permis de réaliser des économies de plus de 40 millions de dollars (aust.) annuellement (Shepard 1993). En 2003, on avançait que plus de 16 000 postes avaient été « commercialisés » c'est-à-dire soumis à un processus de concurrence, pour des épargnes totales dépassant les cinq milliards de dollars (Royaume-Uni. Ministère de la Défense. Division de l'acquisition 2003). Plusieurs organisations, dont les syndicats et le Vérificateur général, questionnent toutefois ces chiffres, car les coûts du programme, comme ceux liés à la réaffectation des militaires dans d'autres postes, n'étaient pas pris en compte dans le calcul des sommes épargnées (Australie 2002-2003; Molsberry 1998). Les données relatives aux montants économisés étaient par ailleurs

présentées à un niveau global et demeuraient plutôt vagues, ce qui rendait leur vérification difficile.

Même si le CSP n'a pas été présenté de prime abord comme un programme de privatisation ce fut, en bout de ligne, la conséquence principale de son application. À son implantation, les responsables semblent avoir fait preuve de prudence dans l'identification des tâches à commercialiser et la notion de Best Value for Money leur laissait une certaine latitude pour conserver certaines activités dans le giron de la défense (MacNamara 1995). Toutefois, la performance affichée du programme sur le plan financier paraît avoir poussé les autorités de l'ADO à en élargir la portée. En 2000-2001, la gestion des laboratoires de l'Organisation de science et technologie de la défense a été octroyée à une firme privée (Australie 2001a) ; la même année, le ministère annonçait que le recrutement des militaires serait réalisé par une firme privée nommée *Manpower* (Bowe 2000). Le programme semble désormais constituer une dimension permanente de la politique d'acquisition australienne (Australie 2006).

Le CSP visait avant tout à accommoder les pressions financières générées par des budgets limités face à un programme d'acquisitions majeures coûteux. Il répondait ainsi à la logique des processus de réforme et de réorganisation entrepris au cours de la décennie dans la foulée de la *Force Structure Review* et de la *Defence Efficiency Review*. En beaucoup de points, il ressemble à ce qui a été mis en œuvre aux États-Unis, mais surtout au Royaume-Uni.

5.5.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Au milieu de la décennie 1980, le développement d'une BID sélective constituait un objectif prioritaire pour la défense australienne, un des quatre piliers essentiels de l'autonomie aux côtés des trois services des ADF (Price 1992). Pour y parvenir, l'administration a choisi d'abandonner en parti les achats « sur les tablettes » qu'elle privilégiait auparavant et elle a opté pour la production locale, sous licence, de plateformes et de systèmes de conception étrangère pour un ensemble de capacités identifiées comme stratégiques (Cheeseman 1993). Le livre blanc de 1987 faisait d'ailleurs référence à l'établissement d'un principe de préférence nationale pour l'approvisionnement en défense par la biais de l'AIIIP ainsi que pour la sélection de maître d'œuvre lorsque cela était possible (Australie 1987). Le programme de participation industrielle australien faisait très clairement de la politique d'acquisition du ministère de la Défense un levier central d'une politique ciblée

d'industrialisation militaire dont les objectifs n'ont pas été fondamentalement modifiés avec l'arrivée en poste des conservateurs en 1996. C'est plutôt la parution du livre blanc de 2000 et la formulation subséquente du *Defence Capabilities Plan* en 2003 qui apporteront des changements plus significatifs à l'acquisition australienne, mais ces réformes sont à l'extérieur de la période retenue pour les études de cas.

La politique industrielle conçue en soutien à l'autonomie ne se limitait pas uniquement à au programme de participation industrielle. Elle comprenait également un important volet dédié à la recherche et au développement militaire.

5.6 La recherche et le développement

Comme pour le Canada, la recherche et développement militaire australienne ne constitue pas le moteur de l'innovation technologique du pays. La R-D pour la défense de l'Australie reste donc une activité assez circonscrite qui ne semble pas susciter un intérêt important de la part des analystes des affaires militaires du pays. En effet, peu d'informations pertinentes sur le cheminement post-guerre froide de la recherche et du développement de défense australien sont disponibles. Cette section représente ce que nous avons pu colliger.

Lorsque transféré en dollars australiens constants, l'évolution post-guerre froide du financement de la *Defence Science and Technology Organisation* (DSTO), l'organisme responsable de la R-D militaire, apparaît plutôt erratique.

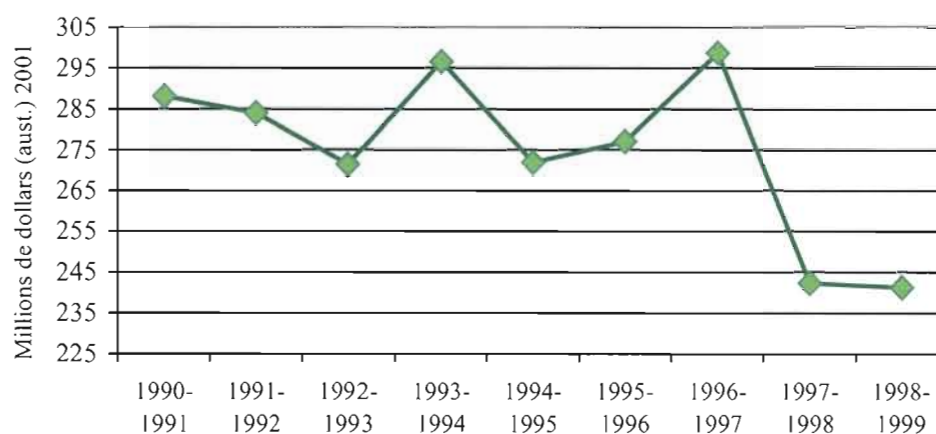


Figure 5. 13 Budget australien alloués à la Defence Science and Technology Organisation, 1991-1991 à 1998-1999, en millions de dollars australiens constants de 2001.

Source : Australie 1991; 1992a; 1993; 1994; 1995a; 1996; 1997a; 1998d; 1999; 2002-2003.

Il semblerait que les budgets alloués soient avant tout tributaires de l'évolution des grands programmes d'armement et des exigences formulées en termes de retombées industrielles. Plusieurs programmes d'envergure en termes financiers et technologiques sont arrivés à la mise en service ou en phase de production au milieu de la décennie, dont les coûteux sous-marins de la classe Collins ou les plateformes d'arrimage et d'atterrissage (*Landing Platform Docks*) ce qui explique peut-être l'importante décroissance observée entre 1996-97 et 1997-98 (Australie 1998d).

5.6.1 La DSTO et l'autonomie

Dans les années 1970, les activités de recherche et de développement militaire australienne ont été regroupées sous une seule entité faisant partie du ministère de la Défense, l'Organisation de science et de technologie pour la défense (*Defence Science and Technology Organisation* ou DSTO). Officiellement, le rôle de la DSTO a été de conseiller les autorités politiques en matière de technologie militaire et d'acquisition. Depuis 1987, l'organisation a également été envisagée comme un important instrument de soutien à l'industrie ainsi qu'à la réalisation des contenus australiens. Deux grandes forces ont contribué à modeler le cheminement post-guerre froide de l'organisation de recherche et de développement militaire

soit, dans un premier temps, l'autonomie et l'exigence de supériorité technologique et dans un second temps, la volonté de réduire les frais liés aux activités de recherche et de développement dans un environnement budgétaire tendu.

Avant les années 1980, le fonctionnement de la R-D militaire représentait un héritage direct de la « défense avancée » ayant marquée l'évolution post-Seconde Guerre mondiale du pays. Les activités de développement étaient avant tout perçues comme une contribution à l'alliance occidentale ainsi qu'à la lutte au communisme et dans cette optique, elles devaient être utiles dans le cadre de la guerre froide, par exemple pour les guerres menées en coalition (c.-à-d. Vietnam) ou pour la dissuasion (Reynolds 1999; Sinnott 1999).

La philosophie générale guidant les activités de R-D militaire est graduellement devenue obsolète dans les années 1970 alors que s'amorçait la transition vers une posture de défense plus indépendante de celle des alliés traditionnels. Elle a donc fait l'objet d'une importante révision dans les années 1980, dans la foulée de la préparation du livre blanc de 1987 (Australian Science Technology Council 1986; Cooksey 1986). L'introduction de l'autonomie comme principe directeur de la défense, couplée à l'impératif de supériorité technologique a mené à une redéfinition en profondeur de la fonction de la DSTO et plus globalement, du rôle de la recherche et du développement, dans la défense australienne.

This Government's policy of self-reliance in defence calls particularly for the enhancement of our own capabilities for technological support, modification and development. We cannot rely completely on imported technology and offshore technological support. Australia's strategic circumstances pose challenges that sometimes call for unique and therefore local solutions (Australie 1987: 69).

La maîtrise locale de certaines technologies devenait ainsi une dimension importante de la politique de défense visant à permettre à l'Australie de se défendre seule contre des menaces de faible à moyenne intensité.

Toutefois, conscient que l'effort militaire ne serait jamais suffisant pour développer à un coût acceptable la totalité des équipements requis pour maintenir la supériorité militaire envisagée, le gouvernement a opté pour une stratégie d'importation de ces systèmes par leur fabrication sous licence en Australie. Cette façon de faire, si elle coûtait plus cher, comportait plusieurs avantages, comme le fait que l'assemblage au pays favorisait l'émergence d'une base de soutien au cycle de vie des équipements et que les plateformes achetées demeuraient parmi

les plus avancées et conféraient à l'île-continent la sophistication requise pour sa défense à un coût relativement raisonnable. Mais l'aspect le plus important en termes de R-D est que la fabrication en sol australien d'équipements étrangers permettait de remplacer des composants et des sous-systèmes par des technologies développées en Australie¹⁷⁹ (Markowski, Hall *et al.* 1997). C'est à ce niveau qu'intervenait la DSTO.

Celle-ci se voyait désormais confier la réalisation de projets axés sur le développement de technologies australiennes devant être intégrées à des plateformes de conception étrangère. Ces technologies étaient elles-mêmes identifiées lors de la formulation du programme d'AIIP, sur la base des domaines industriels prioritaires ciblés par la politique de défense ainsi que par la politique industrielle militaire¹⁸⁰ (Wylie, Markowski *et al.* 2006). Dans cette optique, la DSTO devenait l'un des moteurs du développement d'une capacité technologique manufacturière locale sélective, adaptée aux nouvelles exigences de la défense australienne (Markowski, Hall *et al.* 1997).

5.6.2 Les limites budgétaires et l'impulsion vers la commercialisation

Même si le livre blanc de 1987 restait plutôt évasif sur ce point, le transfert vers l'industrie du savoir et des capacités développées par la DSTO semblait constituer une dimension implicite de la mission de l'organisation. Déjà en 1986, un rapport du Conseil australien de science et de technologie signalait que la DSTO devait interagir davantage avec les entreprises nationales pour atteindre ses objectifs et ceux de l'organisation de défense en général (Australian Science and Technology Council 1986). En effet à cette époque, plus de 90 % des projets effectués par l'organisme étaient destinés à ses principaux clients, soit les ADF et le ministère, et 60 % de toute la R-D militaire du pays était réalisée par la DSTO (Australian Science and Technology Council 1986). Le désintérêt de l'industrie face aux activités de R-D pour la défense était flagrant (Markowski, Hall *et al.* 1997; Australian Science and Technology Council 1986). C'est toutefois, le contexte budgétaire des années 1990 qui est venu mettre à l'avant scène l'enjeu d'une collaboration plus étroite entre l'Organisation de science et de technologie pour la défense et l'industrie australienne (Drobik [2002]).

¹⁷⁹ Par exemple, le sonar Mulka, intégré sur les frégates ANZAC elles-mêmes basées sur un modèle allemand (Earnshaw 1999).

¹⁸⁰ Voir annexe 5.C pour une liste des domaines prioritaires.

Sans nécessairement remettre en cause le financement alloué à la DSTO, on a cherché à mieux mettre à profit les résultats des recherches qui y étaient réalisées en maximisant les gains possibles au plan industriel et commercial. On estimait en effet qu'un rapprochement plus significatif entre DSTO et le secteur privé était une situation gagnant-gagnant en permettant de mieux connecter l'organisme de R-D militaire sur les besoins concrets des entreprises et de faciliter le processus de transferts technologiques de la DSTO vers le secteur privé (Drobik [2002]) alors qu'une participation plus active de l'industrie dans la R-D pour la défense comportait l'avantage de partager les coûts entre plusieurs acteurs et de simplifier la commercialisation des technologies développées (Markowski, Hall *et al.* 1997).

Deux grandes mesures ont été mises en œuvre pour susciter un contact plus étroit et plus constant entre l'industrie et la DSTO. Dans un premier temps, on a externalisé certaines activités de développement que l'on jugeait à la portée des entreprises, un peu dans le même esprit que la programme soutien commercial (Markowski, Hall *et al.* 1997). On a également mis en place un processus de démonstrateurs technologiques similaires à celui adopté par les États-Unis dans le but d'intégrer les entreprises de défense plus en amont du processus de fabrication, dès l'étape du développement (Drobik [2002]) Les résultats de ces démarches semblent plutôt mitigés. Selon Markowski, Hall *et al.* (1997) la portion de développement réalisée par l'industrie aurait eu tendance à augmenter au cours de la décennie, ce qui tend à laisser croire que les efforts d'externalisation portent leurs fruits, mais les démonstrateurs de technologie n'auraient pas livrés les résultats espérés, l'industrie s'étant montrée hésitante à s'engager à ce niveau (Drobik [2002]).

5.6.3 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

Le peu d'informations disponibles sur l'évolution post-guerre froide de l'orientation de la recherche et du développement militaire australien et de la DSTO fait en sorte qu'il est difficile de sortir des généralités pour cette section du chapitre. Il semblerait qu'à l'instar de l'ensemble des composants de la défense, ce soit les impératifs d'autonomies combinés aux contraintes budgétaires qui ont affecté la mission de l'organisme. Son rôle de soutien à l'industrie paraît s'affirmer de plus en plus au cours de la décennie post-guerre froide et l'a conduit à s'inscrire dans des niches technologiques plus étroites, notamment en lien avec les systèmes électroniques pour la marine (sonar, acoustique sous-marine, etc.).

Comme le soulignent Wylie, Markowski *et al.* (2006) et Drobik ([2002]), l'introduction de la RAM et des technologies de l'information au cours de la décennie a eu tendance à faire glisser le centre de gravité des capacités de fabrication et d'assemblage de plateformes vers la capacité d'intégration logicielle et électronique des systèmes. Ce savoir-faire est de plus en plus difficile d'accès pour les pays aux moyens limités tels que l'Australie et il y a fort à parier que les activités de R-D se verront poussées vers des domaines de développement encore plus pointus à l'avenir.

5.7. L'industrie

En situant l'industrie militaire comme l'un des piliers de sa défense, l'Australie a profondément modifié son approche vis-à-vis des entreprises qui formaient sa BID. Deux grandes phases peuvent être identifiées dans l'évolution de la politique industrielle de défense de l'île-continent. La première s'échelonne de 1986 à 1997 et est caractérisée par la volonté gouvernementale de soutenir sélectivement les capacités industrielles et technologiques nationales dans un contexte où les subsides alloués étaient moins élevés que prévu pour atteindre les objectifs d'autonomie et de supériorité technologique énoncés dans le très déterminant *Defence of Australia 1987*. La seconde, se situe entre 1997 et 2000, et correspond à l'arrivée au pouvoir de la coalition conservatrice et à l'adoption d'un modèle de relations avec la BID davantage axée sur la manipulation de la demande pour parvenir aux objectifs industriels souhaités.

5.7.1. Les travaillistes et la base industrielle de défense ou la poursuite de l'autonomie

L'autonomie en matière de défense formalisée sous le règne des travaillistes de Bob Hawke appelait à ce que certaines capacités de production locale soient développées et préservées en soutien aux besoins actuels et futurs des ADF. Ces exigences étaient définies en fonction dans un premier temps, de la structuration des ADF requise par la politique de défense de 1987, dans un second temps, de l'adaptation des équipements aux réalités du terrain australien et dans un troisième temps, de la nécessité de préserver une supériorité technologique au plan régional (*technology edge*).

Le Programme de participation industrielle mis en œuvre à travers l'acquisition avait été conçu dans le but de stimuler l'émergence d'une BID capable de répondre à ces impératifs. Toutefois, ce mécanisme n'était pas suffisant pour garantir à plus long terme la viabilité des

entreprises parties à un programme majeur lorsque ce dernier arrivait à échéance (Markowski et Hall 2006). Le marché militaire australien était en effet trop petit pour permettre d'alimenter sur une base stable le noyau de firmes qui devaient servir à appuyer matériellement les capacités actuelles et anticipées des ADF et selon les décideurs de l'époque, une intervention gouvernementale pour certains domaines d'activités était nécessaire et justifiée dans le cadre de l'accès à l'autonomie (Australie 1987).

Toutefois, ce soutien devait se réaliser dans un contexte où la marge de manœuvre financière du ministère de la Défense était contrainte par des allocations budgétaires moins significatives qu'anticipées et dont une proportion substantielle était de surcroît mobilisée par un important programme d'investissement en capital. Les ressources disponibles pour subventionner les « capacités stratégiques » hors du cadre fourni par les projets majeurs étaient donc limitées. Pour gérer cette situation, l'administration a procédé d'une manière similaire à ce qu'elle a fait pour d'autres catégories. Elle a mis en place des programmes complémentaires à l'AiIP pour rencontrer ses objectifs en matière industrielle et technologique tout en cherchant à réaliser des économies par le biais d'un vaste exercice de restructuration des établissements de production sous contrôle étatique depuis la fin de la seconde Guerre mondiale afin de les remettre sur le chemin de la rentabilité.

5.7.2 Les programmes de soutien direct à l'industrie

Un certain nombre de programmes ont été élaborés en complément de l'AiIP en vue de façonner une BID conforme aux objectifs d'autonomie. Les deux plus importants sont le Programme de développement de l'industrie de défense (*Defence Industrial Development Program* ou DIDP) et le Programme d'exportations des produits liés à la défense (*Exports of Defence Related Products*). Le DIDP a été mis sur pied dans les années 1980 avec l'objectif général de développer « [...] local industry capabilities to meet long term Defence Requirements that cannot be better developed by other areas of Defence such as DSTO and the Services through their normal acquisition activities » (Australie 1994a: 24). Le programme s'adressait ainsi au développement de capacités technologiques précises qui se trouvaient à la fois hors du champ d'action de la DSTO, (Australie 1992d), et qui étaient difficiles à cibler spécifiquement par le biais de l'acquisition et de l'AiIP étant donné qu'elles n'étaient pas requises pour la fabrication du système en question (Price 1992). L'idée était de

s'assurer, dans la mesure du possible, que les infrastructures technologiques et manufacturières nationales puissent rencontrer les exigences et les besoins à plus long terme du ministère de la Défense dans les domaines prioritaires (Price 1992).

Concrètement, le programme de développement de l'industrie de défense consistait à donner des contrats à des entreprises australiennes pour développer certaines technologies dont on prévoyait avoir besoin dans le futur. Autour de dix millions de dollars (aust.) étaient alloués annuellement pour financer le développement de capacités australiennes dans les domaines de l'acoustique sous-marine, des communications, des technologies de l'information et de l'électro-optique (Australie 1992d; Price 1992). Malgré plusieurs critiques jugeant que les critères de financement n'étaient pas assez clairs et que le lien entre les technologies développées via le programme et les besoins du ministère était parfois difficile à établir (Australie 1994a; Senior Review Panel 1997), le DIDP a été maintenu suite à l'importante révision des politiques industrielles militaires australiennes effectuée en 1992 dans la foulée de la *Force Structure Review*.

L'évaluation du DIDP semblait en effet démontrer que le programme avait porté ses fruits en permettant à des firmes nationales de développer une gamme de capacités utiles pour le ministère, et que dans certains cas, certaines d'entre elles s'étaient révélées viables au plan commercial (The Allen Consulting Group Pty Ltd 1992). De plus, en fournissant le financement initial pour le développement de technologies novatrices et attrayantes, le programme se serait avéré un outil intéressant pour favoriser la participation des entreprises australiennes au sein des projets réalisés en collaboration avec des partenaires étrangers (Price 1992).

5.7.3 L'aide à l'exportation

Le second volet significatif de soutien à l'industrie concernait les exportations de matériel militaire. L'augmentation des ventes extérieures était en effet largement perçue en Australie comme un moyen avantageux de combler les lacunes d'un marché intérieur trop étroit, une problématique rendue saillante par la nécessité d'entretenir aux frais de l'État certaines capacités malgré l'absence parfois prolongée de demande pour ces biens (Australie 2006a). Avant la parution du livre blanc de 1987, la performance des firmes militaires australiennes sur les marchés internationaux de défense était jugée globalement médiocre. En 1985, les

exportations de matériel militaire australien représentaient en effet la moitié d'un pour cent de l'ensemble des ventes extérieures réalisées par le pays (Cheeseman 1989).

Pour faire face à la situation, le gouvernement australien a fait réaliser une étude sur les exportations militaires du pays dans le but d'identifier des pistes de solutions pour améliorer le bilan du pays dans ce domaine. Les idées retenues suite aux recommandations du rapport Cooksey sur les exportations (Cooksey 1986) peuvent être divisées en deux grandes catégories : la première regroupait les assouplissements de la législation nationale en matière de contrôle des exportations d'armes ainsi que certains aménagements administratifs; la seconde mettait sur pied un ensemble de mesures en appui aux efforts de l'industrie pour promouvoir son expertise et ses produits.

La législation de l'île-continent sur le contrôle des exportations militaires a constitué une cible majeure des mesures de soutien à l'industrie. Traditionnellement, le gouvernement australien avait opté pour une attitude circonspecte en matière de ventes de biens d'équipements militaires à l'étranger (Cheeseman 1989). Le commerce de matériel de défense était interdit avec les États 1) représentant une menace à l'Australie, à ses intérêts et à ceux de ses alliés 2) impliqués dans un conflit armé ou engagés dans une situation pouvant mener à l'éclatement d'un conflit armé; 3) susceptibles d'utiliser les armements achetés contre sa population et 4) soumis à un embargo sur les armes des Nations unies (Bolt 1991; Cheeseman 1992).

Une nouvelle loi votée en 1988 ne conservait que les premier et troisième éléments de la législation précédente, soit l'interdit de vente aux États sous sanctions onusiennes et à ceux incarnant une menace pour l'Australie et ses alliés, et introduisait une distinction entre les biens létaux et non létaux (Australie 1994c; Bolt 1991a). Selon le ministre de la Défense de l'époque, Kim Beazley, le principe général devant guider la décision d'exporter ou non du matériel militaire devait s'aligner davantage sur ce que faisaient les alliés de l'Australie (Cheeseman 1989). Dans cette optique, l'administration était légitime de vendre du matériel de défense là où ses partenaires faisaient de même et où de telles exportations n'étaient pas susceptibles de miner l'avantage militaire du pays.

De nouvelles directives administratives accompagnaient cette refonte législative et contribuaient à affermir la position du ministre de la Défense sur les activités d'exportations

d'armes (Bolt 1991; Bolt 1991a; Cheeseman 1992). Avant 1988, la responsabilité de formuler la politique nationale en matière de commerce international de biens militaires était partagée entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères (Australie 1995-1996). Suite aux réformes, elle a été entièrement remise entre les mains du ministre de la Défense qui a disposé à partir de ce moment d'une marge de manœuvre significative pour la modeler selon ses priorités, parmi lesquelles le soutien de la BID australienne figurait en tête de liste (Cheeseman 1992).

Les mesures de soutien à la commercialisation constituaient le second volet de l'appui gouvernemental aux exportations militaires. Celles mises en œuvre dans la foulée du rapport Cooksey (1986) étaient plutôt classiques et rejoignaient ce qui avait été fait dans les autres États à l'étude : assistance financière et logistique dans les grandes foires internationales de matériel militaire; mise à la disposition de personnel des ADF pour faire la démonstration d'équipements; utilisation de la Commission australienne de commerce (*Australian Trade Commission*) pour promouvoir les ventes de biens militaires etc. (Cooksey 1986).

La revue de 1992 de la politique industrielle de défense australienne a mené à une réaffirmation de la volonté d'exploiter davantage ses possibilités d'exportation. En effet, les efforts entrepris suite à la parution du rapport de 1986 n'avaient pas obtenu les résultats espérés (Brown 1994). On a été forcé de constater qu'en cette ère post-guerre froide, la compétition était âpre sur les marchés internationaux et que la démarche australienne manquait de cohérence et de coordination. Suite au rapport Price (1992), on a opté pour la mise en place d'une approche plus intégrée en mettant sur pied un programme centralisé pour les exportations. On a également procédé à des assouplissements au plan des règles d'attribution des licences d'exportation en créant des permis annuels pour certaines firmes et en réduisant les délais de réponse aux demandes de permis (Anonyme 1994).

De plus, on a indiqué une volonté de diversifier les marchés d'exportations, très concentrés aux États-Unis et au Royaume-Uni (Price 1992). L'Asie du Sud-est était perçue comme une région clef dans la mesure où elle constituait la zone première d'intérêt stratégique du pays depuis la parution du LB de 1987, et où la croissance des dépenses militaires des États de l'ASEAN rendait ces marchés plus attrayants. Par ailleurs, comme le notaient les rédacteurs du rapport de la commission de l'Industrie (1994), un autre avantage d'un engagement accru

envers la région était la création de liens de coopération en matière de défense et de sécurité entre les États de la zone et l'île-continent (Australie 1995-1996). La construction de relations en matière de sécurité et de défense avec les pays de la région par le biais d'exportations d'armes constituait d'ailleurs un des objectifs du livre blanc de 1994 (Australie 1994b).

Dès la fin des années 1980, le message transmis à l'industrie militaire était clair : le gouvernement australien était prêt à prendre les mesures nécessaires pour soutenir sa BID sur les marchés d'exportation. La capacité industrielle actuelle et future du pays représentait une priorité stratégique et commandait la mise en place d'un dispositif visant à favoriser le plus possible la participation des firmes australiennes dans les projets locaux, dans ceux réalisés à l'extérieur et dans les marchés internationaux.

5.7.4 La corporatisation des établissements de production de défense australiens

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Australie détenait des établissements de production militaire notamment dans la fabrication de munitions, poudres et propulsifs, dans la construction navale et dans l'aéronautique. À l'orée des années 1990, le bilan de la performance de ces sites était accablant : déficits chroniques, désuétude des installations, productivité limitée, absence totale de compétitivité, les usines et les chantiers publics étaient largement présentés comme un boulet financier à la cheville de l'État (Coulthard-Clark 1999). Alors que le ministère devait dégager du financement pour ses programmes d'aides à l'industrie et pour les investissements majeurs en capital, les arsenaux gouvernementaux se sont révélés une cible de choix pour la réalisation d'économies.

Suite à plus d'une décennie de tentatives avortées de réformes et de rationalisations, l'approche gouvernementale des années 1980 à l'endroit de la restructuration des établissements publics a été de les forcer à la rentabilité et à l'efficacité par le biais d'une privatisation partielle (formation en corporation ou « corporatisation ») qui laissait l'État conserver un contrôle complet ou partiel sur le capital de ces nouvelles entreprises. Dès 1986, le ministre de la Défense Beazley procédait à la transformation des usines de fabrication d'avions¹⁸¹ (*Government Aircraft Factories* ou GAF) en corporation appartenant à l'État¹⁸².

¹⁸¹ Les GAF faisaient l'assemblage d'avions militaires de conceptions étrangères tels que le F/A-18 Hornet et le Mirage (Boeing 2007).

En 1987, on mettait en vente le chantier naval de Williamstown à la condition que l'acheteur, l'entreprise AMECON¹⁸³, s'engage à le maintenir ouvert et à ce que l'État détienne une participation dans le capital de l'entreprise (Coulthard-Clark 1999). Finalement, en 1989, on annonçait la « corporatisation » des éléments restants des établissements publics, regroupant des activités de fabrication dans le domaine des systèmes terrestres, dans le naval ainsi que dans les munitions, poudres et propulsifs. C'est ainsi qu'*Australian Defence Industries* (ADI) a vu le jour et est devenu l'une des plus importantes entreprises de défense du pays et un des seuls intégrateurs appartenant à des intérêts australiens jusqu'à sa vente au groupe Thales en 2000 (Markowski et Hall 2006). Cette démarche de privatisation partielle a mené à des vagues de licenciements importantes. Plus de 2 100 employés des usines et chantiers publics ont été mis à pied dans le cadre de la transformation initiale de leur lieu de travail (Coulthard-Clark 1999). Le processus s'est poursuivi tout au long de la décennie alors que les nouvelles structures étaient rationalisées et qu'elles se défaisaient de sites évalués superflus (Anonyme 1997a). En 1999, on estimait qu'ADI avait donné son congé à plus de la moitié de sa main d'œuvre initiale (Kemp 1999).

Officiellement, les nouvelles entreprises créées suite à la transformation des établissements publics en corporations étaient considérées comme des éléments parmi d'autres de la BID et ne bénéficiaient d'aucun traitement spécial (Coulthard-Clark 1999). En principe, elles devaient soumettre une offre plus intéressante que celles de leurs concurrents pour remporter un contrat. La réalité paraît toutefois plus nuancée. Dans un premier temps, la politique de préférence nationale et de contenu local tendait déjà à favoriser les intérêts australiens dans l'attribution d'un contrat majeur, ce qui donnait une longueur d'avance à ADI. Dans un second temps, la Commission de l'industrie notait, dans son rapport de 1994 que depuis sa naissance en 1989, la « corporation publique » avait reçu la totalité des subventions disponibles dans le cadre d'un programme nommé « Capacités de soutien requises pour la défense » (*Defence Required Support Capability* ou DRSC) soit entre quatorze et vingt

¹⁸² Désormais appelées *Aerospace Technologies of Australia* ou ASTA. L'entreprise sera complètement privatisée en 1993 et 1995 lorsque ses composants seront vendus à Boeing Australia et Rockwell Collins Australia.

¹⁸³ AMECON a changé de nom à quelques reprises pour devenir Transfield, puis Tenix. Elle a porté ce nom jusqu'à son rachat par la firme britannique BAe Systems en 2008 (Thomas et Lalor 2008).

millions de dollars (aust.) annuellement (Australie 1994a). L'objectif du DRSC était de conserver les capacités existantes en Australie dans la fabrication navale et dans les munitions, les deux principaux domaines d'activités d'ADI. Même si le programme était officiellement ouvert à toute l'industrie militaire australienne, il semblait taillé sur mesure pour ADI, qui a d'ailleurs été le seul récipiendaire de ses aides.

5.7.5. L'arrivée des conservateurs

Sans remettre fondamentalement en cause l'idée d'un soutien à la BID australienne, l'entrée en poste de la coalition conservatrice menée par Howard a modifié certains aspects de l'approche mise de l'avant par les administrations précédentes en matière de politique industrielle, (Australie 1997e). Dans la mesure où le nouveau gouvernement avait repris l'essentiel de la politique de défense formalisée dans le livre blanc de 1987, le maintien d'une BID nationale performante et novatrice continuait de représenter un pilier central de l'architecture de sécurité du pays. Toutefois, les conservateurs souhaitaient introduire des changements dans la culture et les pratiques institutionnelles en matière de relations avec l'industrie pour améliorer simultanément le rendement du ministère et la performance des entreprises de défense (Australie 1998c).

Le rapport de la Revue du rendement de la défense présenté au lendemain de l'élection de l'administration de Howard préfigurait les changements qui allaient avoir lieu dans les relations entre l'État et l'industrie (Senior Review Panel 1997). On souhaitait voir le gouvernement tenir un rôle de client rationnel et pointilleux plutôt que de promoteur ou chef d'orchestre industriel. Dans cette optique, on estimait qu'une « manipulation de la demande » judicieuse et intelligente était le prérequis décisif pour faire émerger une offre qui répondait aux besoins industriels de la défense tout en maintenant les coûts les plus bas possibles.

Defence should involve local industry, using competition and all the other tools at its command (mainly the timing and structure of demand) to ensure that its suppliers are seeking the maximum possible competitiveness through innovation and other efficiency measures (Senior Review Panel 1997: 30).

Même si on reconnaissait que dans le cadre de l'autonomie, certaines capacités très pointues et difficilement monnayables hors du marché de la défense allaient devoir être subventionnées par l'État, les autorités devaient limiter au maximum ces situations et tenter de mettre en place des solutions alternatives au financement direct (Senior Review Panel

1997). D'ailleurs, la reformulation de l'exigence de supériorité technologique (*technology edge*) en supériorité du savoir ou de l'information (*knowledge edge*) était perçue comme un moyen de puiser dans les marchés, davantage civils, des technologies de l'information (Hall, Markowski *et al.* 1998).

L'approche formelle des conservateurs vis-à-vis de leur industrie de défense a été articulée dans la Déclaration de politique stratégique intitulée « défense et industrie » parue en 1998 (Australie 1998c). Ce document s'inscrivait dans l'effort de réforme de l'organisation de défense entrepris par l'administration visant à concentrer les ressources dans les activités essentielles liées au maintien et à l'état de préparation des ADF en remettant le plus d'activités possibles entre les mains d'acteurs privés (Hall et Markowski 1998). La nouvelle politique industrielle reposait sur deux principes de base : 1) les règles du marché et particulièrement la concurrence constituaient le meilleur moyen de garantir un rendement optimal pour la défense et ainsi maintenir à un strict minimum l'intervention étatique directe dans l'industrie; 2) lorsqu'un soutien était requis pour certaines capacités stratégiques, les autorités devaient s'assurer de financer ce qui était utile pour la réalisation des tâches primordiales des ADF (Australie 1998c). L'investissement public ne devait pas servir à soutenir une entreprise, mais bien une capacité : « Defence spending in Australian industry is not an end in itself but a means to achieving Australian Defence Force (ADF) capability » (Australie 1998c : 6).

Dans cette optique, la politique industrielle de défense australienne devait servir deux grands objectifs. Premièrement, s'assurer de faire affaire avec une base industrielle viable et résiliente, c'est-à-dire dont les unités étaient en mesure de survivre à la perte d'un contrat militaire (Australie 1998c). Une palette de mesures était envisagée pour atteindre ce but. Parmi les plus importantes, on retrouvait un encadrement plus serré des activités des filiales étrangères en sol australien, un soutien accru aux projets réalisés en collaboration internationale et à l'exportation, la recherche d'interopérabilité entre les services et, si possible, avec les alliés, une gestion judicieuse du processus d'acquisition pour en adoucir les cycles de sommets et de creux et un recours plus systématique à l'industrie civile lorsque c'était possible (Australie 1998c; Hall et Markowski 1998). L'idée était de faciliter l'accès

des firmes à d'autres marchés en assouplissant les règles entourant les achats et en favorisant les incursions internationales (Australie 1998c).

Deuxièmement, il s'agissait de diminuer le rôle de l'État comme chef d'orchestre industriel pour laisser plus de latitude et de responsabilités au secteur privé dans la recherche de solutions matérielles aux besoins de la défense. Pour ce faire, on allait entre autres limiter l'usage des spécifications militaires, laisser les entreprises trouver la meilleure façon de régler un problème, favoriser leur participation plus en amont du processus d'acquisition soit dès l'étape du développement et ouvrir davantage les voies de communications entre le ministère de la Défense et l'industrie pour que cette dernière puisse saisir ses opportunités et anticiper les projets à venir (Australie 1998c). La nouvelle approche du gouvernement conservateur a forcé certains choix. On constate entre autres l'annulation du Programme de développement de l'industrie de défense (DIDP), ainsi que la privatisation d'ADI. Malgré l'impulsion donnée par la parution d'une politique industrielle, la mise en œuvre des idées qui y était énoncée se serait avérée plus laborieuse que prévue (Australie 2007).

5.7.6 Quelques mots sur l'industrie

On peut dégager trois grandes caractéristiques de la BID de l'île-continent. Premièrement, elle est petite – entre 200 et 300 entreprises disaient être engagées de manière permanente dans le marché de la défense - et elle est très hiérarchisée (ACIL Tasman 2004). Une enquête menée en 2002-2003 pour le compte du ministère de la Défense révélait en effet que les dix plus importants joueurs du marché militaire du pays avaient généré un chiffre d'affaires de 3 milliards de dollars (aust.) sur un total estimé à près de 4,7 milliards (ACIL Tasman 2004). Parmi ces firmes, on retrouve les rares intégrateurs et gestionnaires de projets australiens¹⁸⁴.

Deuxièmement, la BID de l'île-continent est concentrée au sein d'un nombre limité d'activités. Dans un premier temps, la fabrication militaire est très polarisée autour des marchés naval et terrestre, où l'on retrouve l'essentiel des capacités d'intégration du pays, incarnée par les firmes Transfield et ADI¹⁸⁵ (Markowski et Hall 2006). Cette forte

¹⁸⁴ Autour de cinq entreprises en Australie auraient des capacités d'intégration de systèmes (ACIL Tasman 2004).

¹⁸⁵ Transfield est devenue plus tard, Tenix alors qu'ADI a été racheté par Thales. Voir tableau 5.1

concentration est attribuable au fait que ces deux entreprises, autrefois sous contrôle étatique, ont obtenu dans les années 1980 la gestion de programmes majeurs suite à la volonté gouvernementale de donner la maîtrise d'œuvre des projets stratégiques à des intérêts australiens (Anonyme 2007a). Dans un second temps, l'impératif d'autonomie a favorisé la création et le maintien d'une capacité assez exhaustive d'entretien, d'adaptation, de révision et de réparation de l'ensemble des équipements utilisés par les ADF. Selon Earnshaw (1994), dès la première moitié des années 1990, la quasi-totalité de ces activités était réalisée en Australie.

Troisièmement, l'industrie de défense australienne est composée de nombreuses filiales de grands groupes étrangers, principalement américains et européens. L'Australie dépend de sources extérieures pour les systèmes complexes et les technologies qu'elle n'a pas les moyens de développer par elle-même compte tenu de l'exiguïté de son marché militaire (Anonyme 2007a; Hall, Markowski *et al.* 1998). Pour une bonne part, ce sont les exigences liées à la fabrication locale et aux contenus australiens dans les secteurs stratégiques qui expliquent la présence de nombreuses divisions des groupes militaro-industriels d'envergure mondiale en Australie (Markowski et Hall 2006). Ces derniers devaient en effet y être présents pour améliorer leur chance d'obtenir la gestion d'un programme majeur et une fois le contrat obtenu, elles devaient faire affaire avec des entreprises locales pour certaines portions pré-identifiées du projet.

Tableau 5.1 Comparaison des vingt plus importantes firmes australiennes de défense par chiffre d'affaires, 1996-2006

1996				2006		
Nom de l'entreprise	C.A. défense (dollars aust. de 1996)	Propriété	Rang	Nom de l'entreprise	C.A. défense (dollars aust. de 2006)	Propriété
ADI	535 M	Australie	1	Thales Australia (ex-ADI)	705 M	France
Transfield Defence Systems (ancien AMECON)	420 M	Australie	2	Tenix Defence Pty (ex Transfield Defence)	680 M	Australie
Australian Submarine Corporation	400 M	Australie	3	BAE Systems Australie	535 M	Royaume-Uni
British Aerospace	260 M	Royaume-Uni	4	Raytheon Australia	512 M	États-Unis
Boeing Australia	160 M	États-Unis	5	Boeing Australia Holdings	400 M	États-Unis
Siemens-Plessey	108 M	Royaume-Uni / Allemagne	6	Australian Aerospace Limited (Eurocopter)	381 M	Européen (EADS)
GEC-Marconi	90 M	Royaume-Uni	7	Spotless Group	375 M	Australie
Celsius Tech	50 M	Suède	8	Austal	263 M	Australie
CSC Australia	48 M	États-Unis	9	Australian Submarine Corporation	261 M	Australie
IBM Australia	40 M	États-Unis	10	Defence Maritime Services	212 M	Australie

Honeywell	35 M	États-Unis	11	SAAB Systems Pty	177 M	Suède
Vision Systems	30 M	Australie	12	Serco Sodexho Defence Services	169 M	Joint Venture Royaume-Uni - France
Babcock New Zealand	27.4 M	Royaume-Uni	13	Transfield Services	150 M	Australie
Hawker Pacific	25 M	Australie	14	TenixToll Defence Logistics	125 M	Australie (joint venture entre Tenix et Toll)
Kilpatrick Green	22 M	Australie	15	General Dynamics Canada	106 M	États-Unis
Telstar Systems	20 M	Australie	16	QANTAS Defence Services	100 M	Australie
BHP Information Technology	16 M	Australie	17	John Holland	96 M	Australie
CAE Electronics	15 M	Canada	18	ESS Support Services Worldwide (Compass Group)	80 M	Royaume-Uni
Australian Defence Apparel	13 M	Australie	19	Hewlett Packard Australia	78 M	États-Unis
Strachan & Henshaw	12 M	Royaume-Uni	20	Sikorski Aircraft Australia	70 M	États-Unis

Source : Hall, Markowski *et al.* 1998; Ziesing 2006-2007.

Le tableau 5.1 est intéressant à plusieurs égards. D'abord, on y constate qu'en dix ans, les firmes australiennes ont perdu du terrain par rapport à leurs collègues d'outre-mer. Alors que trois entreprises de l'île-continent se classaient parmi les cinq premières en 1996, on n'en retrouve qu'une seule une décennie plus tard. Déjà, la vente d'ADI à des intérêts étrangers a en elle-même modifié le portrait de la BID australienne. Mais les contenus de plus en plus importants en électronique et en logiciel des plateformes ont également contribué à faire grimper au classement des entreprises telles que Boeing, BAE Systems et Raytheon, qui a obtenu en 2005 le contrat pour la gestion du programme de destroyers AEGIS australiens (Defense Industry Daily 2005). La dégringolade d'Australian Submarine Corporation du troisième au neuvième rang est quant à elle attribuable à la fin du programme de sous-marins de la classe Collins dont elle avait la maîtrise d'œuvre, une situation fréquente dans le panorama militaro-industriel du pays. Mentionnons qu'en 2008, Tenix a été racheté par le géant BAe Systems et est donc passé à des intérêts étrangers (Thomas et Lalor 2008).

Ensuite, la majeure partie des firmes de l'île-continent classées parmi les vingt premières en 2006 sont actives dans les domaines de la fabrication navale et terrestre et du soutien aux flottes et aux garnisons (Tenix, Austal, Australian Submarine Corporation, Defence Maritime Services, Serco Sodexho) ainsi que dans les tâches externalisées dans le cadre du Programme de soutien commercial (CSP) tels que les services de buanderie, de traiteur, de gestion des bases militaires et des entrepôts de logistique (Spotless, TenixToll, Transfield, John Holland, Serco Sodexho). Aucune entreprise active dans ces services périphériques n'apparaissait dans la liste de 1996, ce qui tend à illustrer l'impact du CSP sur l'économie de défense du pays.

Par ailleurs, l'industrie militaire australienne semble avoir connu une période de restructuration dans la seconde moitié des années 1990. Celle-ci reflète en partie la vague de consolidation observée en Europe à cette même époque (Siemens-Plessey et GEC-Marconi absorbées par BAE Systems, Celsius Tech par SAAB), mais aussi le déclassement (CSC, Australian Defence Apparel) ou la sortie du marché de la défense (Vision Systems, Honeywell, Telstar) de plusieurs entreprises et filiales alors que le programme pour lequel elles avaient travaillé arrivait à terme.

L'industrie de défense australienne de la décennie 2000 semble être le résultat des pressions concomitantes exercées par le cycle de vie des programmes majeurs mis en œuvre à la fin des

années 1980, eux-mêmes axés sur un ensemble de capacités stratégiques, ainsi que par l'importance croissante des services dans le marché militaire australien.

5.7.8 Les exportations : des résultats décevants

Malgré tous les efforts entrepris en ce sens par le gouvernement, la BID australienne semble être peu performante sur le plan des exportations de défense. Les multiples études et documents réalisés portant sur l'industrie parus tout au long de la décennie indiquaient que les volumes de ventes à l'étranger se situaient toujours bien en deçà des attentes (Australie 1994a; Australie 1998c; Price 1992; Senior Review Panel 1997), à tel point que les auteurs du rapport de la DER estimaient qu'il valait mieux envisager les exportations comme une aubaine plutôt que comme un complément systématique à l'étroitesse et au caractère fluctuant du marché intérieur australien.

Les difficultés rencontrées pendant la décennie 1990 semblaient être de plusieurs ordres. La plus importante est sans aucun doute la concurrence féroce à l'échelle internationale pour l'obtention de parts de marché alors que les dépenses militaires mondiales étaient globalement en déclin. L'Asie pacifique en particulier, a été le théâtre d'une lutte âpre, car jusqu'en 1997, elle représentait l'un des seuls marchés en croissance de la planète, avec le Moyen-Orient (George, Bergstrand *et al.* 1996). Faire valoir les capacités australiennes aux côtés de poids lourds américains et européens demandait des ressources considérables difficiles d'accès pour les firmes ainsi que pour le gouvernement (ACIL Tasman 2004). De plus, les directives liées à la préférence nationale et aux contenus locaux auraient contribué à façonner une industrie moins compétitive, moins flexible et beaucoup trop axée sur les besoins particuliers du ministère de la Défense australien (Anonyme 2007a).

L'enquête d'ACIL Tasman tend cependant à dépeindre une industrie de défense qui s'en sort bien dans des marchés de niches, pour des produits spécialisés tels que le véhicule d'infanterie *Bushmaster* de Thales (commandé par le gouvernement néerlandais) ou encore la fabrication de la coque du prototype d'un navire de combat pour le compte de la marine américaine par Austal en partenariat avec General Dynamics Bath Iron Works (Anonyme 2007). L'exportation des biens d'équipements militaires constitue toujours aujourd'hui une priorité du gouvernement australien (Australie 2007).

5.7.9 Éléments de synthèse et d'analyse préliminaire

La démarche australienne vis-à-vis l'industrie pendant la période post-guerre froide répondait à un ensemble de préoccupations et de priorités différent de celles retrouvées dans les autres États à l'étude. L'enjeu n'était d'aider ou non l'industrie à s'adapter à un marché en décroissance mais de faire émerger une BID sélective en soutien à la politique d'autonomie. Dans cette optique, la plupart des stratégies qui ont retenu l'attention des décideurs dans les autres États examinés dans le cadre de cette thèse, comme l'introduction de programme visant à favoriser le développement et l'usage de technologies à double application, la diversification de la production et des marchés, n'ont pas eu d'échos en Australie, si ce n'est dans l'optique de soutenir la viabilité et la résilience des firmes déjà existantes et de contrôler les coûts associés à la réalisation de cet objectif.

5.8 Les mesures d'accompagnement

Il est difficile de parler de mesures d'accompagnement dans le cas australien. Les choix stratégiques de la fin des années 1980 ont mené à une situation sensiblement différente de celles des autres États à l'étude en termes budgétaires. Au plan industriel, la problématique n'a pas été de préserver certaines capacités dans un contexte de décroissance et de contraction des marchés, mais plutôt de faire émerger ces capacités dans un environnement marqué par des limites financières.

Dans cette optique, les notions de reconversion et de diversification, même si elles ont été soulevées par les groupes pacifistes qui questionnaient la politique mise en place en 1987 et ses conséquences sur les plans budgétaire et des équipements (White 1996), n'ont pas eu de prises sur l'administration, tout comme celle des dividendes de la paix. La restructuration des arsenaux publics et les mises à pied qui en ont découlé ont été faites avec l'accord des syndicats et selon les informations dont nous disposons, la Défense n'a mis en place aucun mécanisme d'aide pour la formation et/ou la relocalisation des travailleurs licenciés.

5.9 Éléments de conclusion

La formulation de la politique d'autonomie en 1987 et la « relocalisation » du pays dans sa région a conditionné l'ensemble de la trajectoire post-guerre froide de l'Australie. En ce sens, la démarche de cet État situé aux antipodes des trois autres à l'étude dans cette thèse paraît remarquablement cohérente, surtout lorsqu'on la compare à celle du Canada. Les mesures

mises en œuvre sur l'ensemble de la décennie visaient essentiellement à préserver le programme dessiné à la fin des années 1980 dans un contexte caractérisé par d'importantes contraintes budgétaires.

La difficulté de bien cerner ce qui était couvert par le concept d'autonomie en défense pour un pays qui dépendait largement de l'expertise étrangère pour son approvisionnement militaire et pour le soutien à certains volets de sa politique de défense semble cependant avoir mené à la rédaction de plusieurs revues stratégiques au cours de la décennie. Elle n'a toutefois jamais remis en cause la validité du principe en tant que tel. Dans cette optique, l'évolution de la politique de défense de ce pays semble avoir été moins tributaire d'une nouvelle appréciation de la menace et de la transformation de l'analyse de l'environnement international que d'un jeu de va-et-vient entre le renforcement de l'approche régionale et celui du partenariat avec les États-Unis.

Annexe 5.A : L'intervention au Timor oriental

En 1976, la République d'Indonésie annexait par la force militaire le Timor-Oriental, une île riche en pétrole et en gaz naturel. S'en est suivi vingt-cinq années d'occupation brutale caractérisée par des exactions systématiques contre les populations locales, des entorses répétées contre les droits humains et quelques massacres¹⁸⁶ (Australie 2000a; Pura 2000). C'est la démission du président Suharto et l'accession au pouvoir de son vice-président Habibie en 1998 qui a permis la tenue d'un référendum sous étroite supervision onusienne en 1999. L'occasion leur étant donnée, les Timorais ont voté à plus de 78 % en faveur de leur indépendance (Santina 1999).

Ces résultats ont enflammé les milices pro-indonésiennes qui s'en sont prises aux populations civiles ainsi qu'au personnel de l'ONU en place. L'incapacité patente du président Habibie de contrôler l'explosion de violence a rapidement conduit au retrait des troupes indonésiennes du territoire timorais, ainsi qu'à l'envoi par le conseil de sécurité des Nations unies d'une force d'interposition (King Jr. et Solomon 1999; Santina 1999). Cette dernière, dirigée par l'Australie, avait pour mandat de restaurer la paix et la sécurité au Timor, et de soutenir les activités du contingent onusien chargé de superviser le scrutin populaire et ses suites (Cobb 1999). Or, cette contribution de l'île-continent à la mission INTERFET a été perçue à la fois comme un revirement important de la position australienne face à l'Indonésie, et comme la preuve que les documents guidant la défense du pays et structurant les ADF ne reflétaient ni les demandes de l'environnement régional, ni les besoins qui en découlaient (Woodman 2001; Worswick 2003).

Proches voisins de l'Australie, l'Indonésie et le Timor oriental avaient historiquement constitué des sujets de préoccupation pour Canberra, qui avait opté pour une politique pro indonésienne dès la conquête de l'ancienne colonie portugaise en 1976 (Leblanc 2005). Ce soutien politique et de jure à l'annexion du Timor, le seul provenant d'un État « occidental », a duré jusqu'à l'intervention de 1999. La principale raison avancée par les autorités pour expliquer la position officielle de l'Australie pendant ce quart de siècle aurait été le besoin de

¹⁸⁶ Le plus connu est sans doute celui de 1991 où les Forces indonésiennes ont ouvert le feu pendant plusieurs minutes sur la foule qui accompagnait le cortège funèbre d'un leader indépendantiste. Plusieurs journalistes occidentaux présents sur la scène ont rapporté l'événement (Anonyme 1991).

maintenir de bonnes relations avec Djakarta dans le but de négocier, d'une part, des garanties de sécurité pour toute la zone maritime entre l'archipel et le nord de l'Australie, et d'autre part, un accès à l'exploitation des ressources en gaz et en pétrole que recelait le sous-sol du *Timor Gap*, le bras de mer entre le Timor oriental et l'Australie (Chalk 2001a; Woodard 1999-2000). Ces objectifs ont été atteints par la signature de deux traités bilatéraux, le premier en 1989 permettant l'exploitation conjointe du Timor Gap et un second en 1995, négocié en secret, pour une coopération accrue au plan de la sécurité (Brown, Frost *et al.* 1995-1996; Chalk 2001b).

Le changement de cap de 1999 face au Timor et à l'Indonésie peut être attribué à la convergence de nombreux facteurs. L'opinion publique australienne était très largement favorable à une intervention pour faire cesser les atrocités, et les pressions des puissances alliées de l'Australie, provenant au premier chef des États-Unis, mettaient l'administration de Howard dans une position délicate (Chalk 2001b; Smith 2000), particulièrement dans un contexte où ce dernier montrait une très nette préférence pour sa « relation spéciale » avec Washington pour garantir la sécurité de l'Australie (Snyder 2006). Il devenait de plus en plus difficile de marginaliser ce qui se passait au Timor-Oriental au nom du maintien de bonnes relations avec un État qui s'était attiré de très dures critiques de la part de communauté internationale et de nombreuses ONG pour ses entorses répétées aux droits humains dans la province annexée (Chalk 2001b).

Du point de vue de la politique de défense, c'est toute l'approche de la sécurité de l'Australie en Asie du Sud-est, dont l'Indonésie constituait manifestement une des pièces importantes, qui était écorchée par l'intervention au Timor. La stratégie d'endiguement au niveau régional adoptée de pair avec la politique d'autonomie avait en fait mené l'Australie à opter pour une position pro-indonésienne de plus en plus difficile à maintenir et à justifier. Mais la volte-face des autorités australiennes qui, non seulement avalisaient une intervention dans les affaires internes d'un État voisin avec lequel elles avaient des ententes de sécurité, mais choisissaient de plus d'assumer le leadership de la mission, a inquiété certains gouvernements de la zone et mettait à mal les orientations toujours en vigueur prescrites par le LB de 1994 en termes de sécurité régionale (Snyder 2006).

De surcroît, une « maladresse » diplomatique du premier ministre Howard en 1999, laissant entendre par le biais d'un journaliste que l'Australie ne répugnerait peut-être pas à jouer le rôle de « shérif suppléant » des États-Unis dans les affaires sécuritaires de l'Asie pacifique, a créé une importante controverse en Australie et dans la région¹⁸⁷ (Leaver 2001). Cette supposée position pro-états-uniennes et pro-alliance a été nommée la « doctrine Howard ». Pour certains, le fait que le PM aurait fini par désavouer en partie le contenu de l'article en chambre aurait mis un terme définitif à cette « doctrine », alors que pour d'autres, elle continuerait d'exister en filigrane de la politique étrangère et de défense australienne (Leaver 2001).

Cet incident, conjugué à la prise en charge de l'intervention au Timor aurait toutefois endommagé les relations entre Canberra et ses voisins proches et plus éloignés, qui appréhendaient désormais les actions de l'Australie sur la scène régionale avec encore plus de méfiance, craignant l'émergence de velléités d'ingérence de cette dernière dans leurs affaires internes (Chalk 2001b; Snyder 2006). Pour plusieurs, le biais pro-américain qui commençait déjà à se faire sentir dans la politique stratégique de 1997, et qui avait été exposé avec fracas lors de l'incident de la « doctrine Howard », aurait été confirmé dans la politique de défense publiée en 2000.

¹⁸⁷ Il y a un débat en Australie sur ce qui s'est réellement passé lors de cet entretien entre le journaliste Fred Brenchley du *Bulletin* et le Premier ministre. Le nœud du problème semble être que Howard n'ait pas démenti les propos rapportés par Brenchley pendant près d'une semaine, donnant l'impression d'endosser *de facto* le portrait dressé de sa position sur les enjeux régionaux. Ce n'est qu'au sixième jour de l'immense controverse que le Premier ministre a répondu aux critiques en rejetant l'interprétation de Brenchley, tout en mentionnant que malgré tout, l'article était très bon (Leaver 2001).

Annexe 5.B Les grands programmes d'immobilisation de l'Australie en 1987-1988

- F/A 18 et équipements associés
- Six sous-marins
- Construction de deux frégates FFG
- Hélicoptères Blackhawks
- Hélicoptères Seahawk
- Base aérienne de Tindal
- Armes guidées de précision
- Modernisation des destroyers
- Radios HF et VHF à canal unique
- Véhicules tout-terrain pour l'armée
- Camions moyens pour l'armée
- Acquisition de quatre frégates
- Projet Nulka
- Avion d'approvisionnement en essence air-air
- Canon d'artillerie de 105mm
- Avions B707 additionnels
- Radars de surveillance des terrains d'aviation
- Simulateurs pour le Seahawk
- Installations pour hélicoptères à Townsville
- Installations d'entraînement à Swanbourne

Source : Australie 2000a.

Annexe 5.C Les priorités stratégiques pour l'industrie de défense

Fabrication et conception de systèmes		
Domaines	Priorités stratégiques	Priorités industrielles
Intégration de systèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Commandement et contrôle • Communications • Renseignements et surveillance • Systèmes de données de combat • Intégration C3I • Adaptation des systèmes de lancement de missiles • Systèmes électroniques de combat 	<ul style="list-style-type: none"> • Électronique, incluant la modification et l'adaptation • Technologies de l'information, incluant la modification et l'adaptation • Technologies des télécommunications • Conception et intégration de logiciel
Investissement/Acquisition	<ul style="list-style-type: none"> • Bateaux antimines • Dragueur de mines • Mise à niveau des avions Orion P3C • Tableaux acoustiques • Récepteurs GPS et laser chercheur de portée • Vision de nuit et détection à distance • Cartographie laser 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration, ingénierie et construction de bateaux • Intégration de contre-mesures pour les mines • Intégration des systèmes aérospatiaux • Technologie de l'information • Électronique • Electro-optique • Télémétrie

	<ul style="list-style-type: none"> • Défense aérienne • Capacité de frappe (mise à niveau de l'avionique du F-111) 	
Soutien, entretien et préparation		
Soutien et entretien	<ul style="list-style-type: none"> • Bateaux patrouilleurs • Frégates • P3C Orion • C130 Hercule • Caribou • Hélicoptères Blackhawks • Véhicules de transport d'infanterie • Chasseurs F/A-18 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien et réparation de bateaux • Réparation entretien dans l'aérospatial • Réparation entretien de véhicules
Préparation et mouvement vers le combat	<ul style="list-style-type: none"> • Régiment spécial aéroporté de l'armée, force de déploiement rapide et unités régionales de surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique et entreposage pour la réparation (légère) des véhicules et des armes
Recherche et développement		
	<ul style="list-style-type: none"> • Commandement, contrôle et renseignement (incluant les contre-mesures) • Surveillance et identification des cibles • Adaptation d'armes guidées et de munitions 	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche en technologie de l'information et en électronique • Électronique et détecteurs • Systèmes de propulsion

	<p>semi-intelligentes</p> <ul style="list-style-type: none">• Contre-mesures électroniques• Surveillance par satellite• Amélioration au radar « au-dessus de la ligne d'horizon	<ul style="list-style-type: none">• Contre-mesures électroniques et technologie de contre contre-mesures• Imagerie satellite et radar• Application radar ionosphérique
--	---	--

Source : Price 1992.

CHAPITRE VI

ANALYSE : CONVERGENCES ET DIVERGENCES. LES LEÇONS DE LA PÉRIODE POST-GUERRE FROIDE

La période post-guerre froide fut caractérisée par une mutation profonde et complexe des institutions chargées d'assurer la défense et la sécurité des pays occidentaux. Avec le recul, elle apparaît comme une phase de transition courte et intense qui paraît s'être terminée avec les attaques terroristes contre les États-Unis du 11 septembre 2001. Ces derniers ont en effet mené à la définition d'un nouvel ordre du jour sécuritaire qui aurait représenté, pour plusieurs observateurs des affaires internationales, une rupture abrupte avec ce qui avait été mis de l'avant dans les années 1990. Nous croyons que cette interprétation est partiellement erronée, car certains phénomènes, tels que le recours croissant à des firmes militaires privées sur les théâtres d'opérations ou l'augmentation des dépenses militaires, trouvent leurs sources précisément dans divers choix faits pendant la décennie post-guerre froide. Le retour détaillé sur les principales réformes implantées par les États de notre échantillon entre 1989 et 2000 réalisé dans les études de cas nous a ainsi permis de jeter un éclairage différent sur les trajectoires d'adaptation individuelle de chacun des pays pour en jauger l'évolution et faire ressortir certains éléments situés au cœur de leur choix en matière d'ajustement.

L'objectif de ce chapitre d'analyse est donc d'aller au-delà de l'exploration des cheminements nationaux et de vérifier l'existence d'un modèle d'adaptation de la défense commun aux quatre États de notre échantillon soit les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Avant de procéder, il convient d'effectuer un bref retour sur l'hypothèse et le cadre d'analyse qui ont guidé la conception de cette thèse.

Nous nous sommes appuyées sur une hypothèse simple, qui est le reflet de ce que la majorité des observateurs, du moins au Canada, pense de la situation entre ces quatre pays dans le

champ de la défense. Nous cherchons à valider l'idée assez largement répandue selon laquelle l'évolution post-guerre froide de ces quatre États a été largement analogue et conditionnée par les choix américains. Au risque de révéler quelques éléments de conclusion, nous sommes déjà à même de constater que les choses n'ont pas été aussi simples au sein des catégories variables sélectionnées.

6.1 Retour sur l'hypothèse et sur le cadre d'analyse

L'hypothèse qui guide le présent travail est que ces quatre pays ont fait des choix politico-économiques très similaires pour adapter leurs appareils militaires au nouveau contexte post-guerre froide. Cette hypothèse ne nie pas l'influence de particularismes nationaux qui ont pu donner une saveur unique à certaines dimensions des trajectoires individuelles des États examinés dans cette étude. Elle soutient plutôt que le phénomène de convergence a été davantage significatif et porteur de conséquences à long terme.

Le cadre général d'analyse et d'interprétation utilisé pour cette section s'appuie sur les principes de l'économie politique de la défense décrits dans le chapitre théorique. Il met en interaction l'évolution des politiques guidant l'action gouvernementale avec celle des données budgétaires et financières qui les accompagnent et qui, à toutes fins pratiques, permettent leur opérationnalisation. Ce cadre se révèle tout à fait pertinent pour l'examen des mutations du domaine de la défense dans un contexte post-guerre froide où des préoccupations d'ordre économique et fiscal sont entrées en concurrence de manière plus directe que par le passé avec les priorités sécuritaires et militaires.

6.2 Analyse : les thématiques

Cette partie a pour objectif d'identifier les principaux rapprochements et les aspects qui semblent les plus éloignés des trajectoires nationales des États sélectionnés dans le but de valider l'hypothèse. Il s'agit, ici, de reprendre ces choix situés au cœur de l'adaptation post-guerre froide des États sélectionnés et d'examiner comment ils se sont articulés avec ceux de leurs partenaires. Dans l'optique de ne pas revenir inutilement sur les éléments de contenu des chapitres de démonstration, chaque variable est discutée par le biais de thématiques susceptibles de rendre compte des principaux points de rapprochement des démarches nationales. Cependant, pour soutenir l'exercice, certaines références aux éléments de la démonstration s'avèrent nécessaires.

6.2.1 Politique de défense : une logique d'alignement progressif

L'exposé des trajectoires de chaque État en matière de politique de défense post-guerre froide tend à brosser un portrait nuancé marqué par un phénomène de convergence graduelle des parcours sur la position américaine plutôt que par un modèle constitué des choix identiques réalisés par les administrations en poste pendant cette période. En effet, force est de constater que de 1989 à 1997, les orientations centrales épousées par les gouvernements en matière d'adaptation de leurs politiques de défense affichent des différences significatives. Avant 1997, l'administration américaine de Clinton mettait en place une stratégie de sécurité nationale reposant sur une prise en charge du leadership dans les affaires internationales en concertation avec les alliés et prenant appui simultanément sur l'outil militaire ainsi que sur l'expansion du libéralisme économique et de la démocratie notamment dans les ex-pays de l'Est. À ce moment, au Canada, le Livre blanc sur la défense de 1994 révélait la priorité accordée par le gouvernement libéral à l'enjeu de l'assainissement des finances publiques en lui consacrant un chapitre entier et en décrivant l'apport du MDN à l'effort collectif de redressement de la situation économique de l'État. En Grande-Bretagne, le gouvernement conservateur s'est avant tout efforcé de préserver une politique de défense axée sur le maintien de la puissance dans un contexte d'accentuation des contraintes financières. Les autorités australiennes, quant à elles, ont poursuivi dans la voie d'une approche résolument régionale qui a donné l'impression que la fin de la guerre froide n'y a pas eu les impacts aussi considérables que ceux observés dans les autres États à l'étude.

Cependant, à partir de 1997, un phénomène d'alignement sur la position américaine est observable. L'élément déclencheur est incarné par la Stratégie de sécurité nationale publiée en 1997 (États-Unis 1997). Celle-ci interpellait directement les alliés en sollicitant leur contribution à un effort de façonnage d'un ordre international conforme aux intérêts des États-Unis et de leurs principaux alliés ainsi qu'en privilégiant les opérations directes multilatérales en coalition. Sous plusieurs aspects clés, les réponses formulées par les administrations britanniques, canadiennes et australiennes à cet énoncé de politique américain ont été similaires et tendaient à indiquer un soutien politique direct à la stratégie américaine de modelage de l'ordre international qui s'est essentiellement exprimé par une volonté de renforcer le partenariat avec les États-Unis (Australie 1997; Australie 2000; Canada 1999d; Royaume-Uni 1998d).

Cet alignement survenant à la suite de plusieurs années de mutations importantes s'appuyant initialement sur des objectifs contrastants tend, selon nous, à indiquer que certains éléments favorables à une confluence accrue des politiques de défense des trois autres pays sur la position américaine étaient déjà en place avant 1997. Nous avons identifié trois grands facteurs ayant conditionné le phénomène de convergence observable à la fin de la décennie. Le premier est une lecture et une analyse commune de l'environnement international; le second est la formulation, par les États-Unis, d'une politique sécuritaire hégémonique allouant au Pentagone un rôle de premier plan en temps de paix et le troisième est l'importance croissante accordée à une éventuelle révolution dans les affaires militaires dont le leadership était assumé par les États-Unis.

Une lecture commune de la menace

Entre 1990 et 2000, tous les États ont globalement opté pour des lectures d'un environnement international sécuritaire caractérisé d'abord et avant tout par l'incertitude. En effet, les administrations n'ont pas voulu identifier clairement la ou les menaces à leur sécurité, préférant mentionner des ensembles de risques ou de « sujets de préoccupations » plus ou moins bien définis selon les cas. Les premières manifestations de cette réticence à cerner l'ordre international post-bipolaire pour appuyer la formulation de la politique de défense sont apparues dès 1991 dans les deux États de notre échantillon à prétendre à une influence à l'échelle internationale, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Les documents post-guerre froide produits par les administrations républicaines et conservatrices en poste à cette étape insistaient en effet lourdement sur la nécessité d'être prudent face à des transformations dont l'issue demeurerait plus qu'incertaine, identifiant simultanément la possible résurgence d'une menace soviétique/russe et la multiplication des foyers possibles de conflits plus circonscrits comme des risques potentiels à la sécurité qui appelaient au maintien de forces militaires minimales. Cependant, même lorsque l'éventualité d'une résurrection d'une Union soviétique ou d'une nouvelle Russie hostile aux intérêts des alliés s'est estompée, la fluidité et la volatilité de l'environnement international sont demeurés au cœur des lectures faites de l'environnement international, une interprétation également mise de l'avant par le Canada en 1992 puis en 1994 (Canada 1992c; 1994e). Le gouvernement australien, quant à lui, avait fait le choix d'appuyer sa politique de défense sur

le caractère équivoque des dangers provenant d'un environnement régional qualifié comme étant instable et imprévisible dès 1987 (Australie 1987).

L'étude attentive de l'évolution des politiques de défense des quatre États pendant la décennie post-guerre froide indique en fait que l'indétermination de la menace est rapidement devenue synonyme d'insécurité, ce qui a concouru à faire de la volatilité des relations internationales la prémisse à l'élaboration des politiques de défense et des révisions post-guerre froide plutôt qu'une caractéristique. En clair, l'incertitude et l'imprévisibilité des relations internationales sont devenues les principales menaces à la sécurité en lieu et place des risques que cet environnement pouvait faire naître. Cette analyse collective priorisant la fluidité du contexte international a eu plusieurs conséquences. Elle a mené, aux États-Unis, à la rédaction des NSS et QDR de 1997 qui affichaient clairement la volonté de l'administration Clinton d'user à la fois de l'outil militaire américain et de ceux de ses principaux alliés pour contribuer à la mise en place un ordre international davantage prévisible et conforme à ses intérêts. Cette politique a, à son tour, favorisé une volonté de renforcement du partenariat avec les États-Unis chez les autres gouvernements de notre échantillon qui souscrivaient au même moment à une lecture très similaire de l'environnement international.

L'élargissement du concept de sécurité

Pour tous les États à l'étude, on observe dans les divers documents officiels de la décennie un glissement du concept de défense à celui, jugé plus exhaustif, de sécurité. Le vide stratégique et l'incertitude laissés par la disparition de la menace soviétique ont fait en sorte que des phénomènes marginalisés par les organisations de défense pendant la guerre froide ont pris de l'importance aux côtés de préoccupations stratégiques et militaires plus classiques. On constate en effet dans l'ensemble des documents de la période l'apparition de « nouveaux » risques tels que la criminalité transnationale, l'immigration massive et incontrôlée, le terrorisme ou le narcotrafic, qui sortent du champ d'action traditionnel de la défense et qui appellent donc l'usage d'un concept plus approprié pour refléter la nouvelle appréciation de l'environnement stratégique mise de l'avant par les gouvernements.

Ce passage à une conception plus large de la défense nationale s'est accompagné d'un accroissement simultané des responsabilités allouées aux forces armées. Aux États-Unis, les

mandats confiés à l'organisation militaire se sont multipliés entre 1993 et 2000, allant de la dissuasion d'agressions régionales majeures à l'établissement de liens de coopération militaire en passant par les opérations d'évacuation de civils en cas de catastrophe naturelle (États-Unis 1997g; 1997i). La tendance a été cristallisée dans la *National Military Strategy* américaine de 1997 (États-Unis 1997g) qui faisait de la promotion de la paix et de la prospérité le premier des « objectifs nationaux militaires ». Une inclination similaire est également observable au Royaume-Uni, où l'on remarque l'introduction de responsabilités d'assistance militaire et d'aide humanitaire dans la liste des missions allouées aux forces armées britanniques dès 1993 (Royaume-Uni 1993). À leur arrivée au pouvoir, les travaillistes ont poussé la logique un peu plus loin en créant deux nouvelles missions spécifiquement dédiées à des fonctions non-combattantes pour le MoD, la diplomatie de défense et la sécurité en temps de paix (Royaume-Uni 1998d). Au Canada, la troisième mission de la Défense nationale comprise dans le livre blanc de 1994, soit la contribution à la sécurité internationale, comprenait des « mesures visant à accroître la stabilité et la confiance » (Canada 1994e). Même les autorités australiennes, qui avaient choisi depuis 1987 d'axer leur appareil de défense sur des missions plus traditionnelles de protection du territoire ont alloué aux ADF dans les années 1990 des mandats de coopération militaire avec les autres États de la zone stratégique d'intérêt dans le cadre d'une politique privilégiant le volet régional de la sécurité du pays.

La mondialisation, qui a fait son apparition dans les documents officiels liés à la défense et à la sécurité à partir de la seconde moitié de la décennie 1990 parfois sous le terme « d'interdépendance » (aux États-Unis) ou sous celui de « changements technologiques et sociaux » (en Grande-Bretagne), a été présentée, de son côté, comme un processus accroissant et complexifiant la portée de ces nouvelles menaces dans le panorama sécuritaire international. Étant donné son caractère transnational/global, l'ensemble des phénomènes qui la composait était perçu comme étant partiellement hors du contrôle des instances étatiques et susceptible d'exacerber les effets négatifs de plusieurs des risques identifiés au début de la décennie. Par exemple, la NMS de 1997 précise que « With instant global communications, geographically-separated aggressors could easily coordinate hostile actions » (États-Unis 1997g : [5]). Au Canada, le document connu sous le nom de Stratégie 2020 mentionnait explicitement « les menaces que fait peser la mondialisation sur l'État-Nation » (Canada

1999d : 4). En Australie, le livre blanc sur la défense de 2000 consacrait une section de l'appréciation de l'environnement stratégique aux effets de la mondialisation sur la sécurité (Australie 2000 : 15-16). Dans les pays à l'étude, le phénomène a donc largement été appréhendé comme un facteur d'amplification de l'insécurité dans la mesure où plusieurs de ses principaux vecteurs pouvaient être mis à profit par des acteurs, étatiques ou non, pour poursuivre des objectifs contraires aux intérêts nationaux des États de notre échantillon.

Ainsi, contrairement à ce que plusieurs avaient anticipé (ou auraient souhaité) (Axworthy 1997; Buzan, Waever *et al.* 1998; Krause 1998; Krause et Williams 1997), l'élargissement du champ couvert par la notion de sécurité ne semble pas avoir mené à un nouveau partage des responsabilités et des ressources entre divers ministères ou organisations (affaires étrangères, commerce, développement) en matière de sécurité nationale. Il a plutôt conduit à revalorisation du rôle de la défense dans un environnement sécuritaire instable. On observe ainsi un rééquilibrage des moyens militaires entre les missions traditionnelles de protection du territoire et la conduite de la guerre et les activités dites non-combattantes ou « autres que la guerre » (assistance au pouvoir civil, aide humanitaire, programmes d'assistance militaire, etc.) ce qui a contribué à conforter leur pertinence dans un contexte où le rôle de l'institution - et les ressources qui lui étaient octroyées - était parfois contesté. Or, ces tâches non-combattantes, à l'image des risques qu'elles étaient censées endiguer ou prévenir, n'étaient pas très inédites. C'est plutôt l'importance qu'on leur accordait dans les politiques de défense qui constituait une nouveauté. Elles ont mené les forces armées des pays étudiés dans cette thèse à être présentes dans une gamme élargie d'interventions à l'échelle de la planète et elles ont concouru à soutenir un discours présent dans l'ensemble des États à l'étude quant à l'existence d'un fossé entre moyens et objectifs.

Cette double tendance d'élargissement de la notion de sécurité et des mandats alloués aux ministères de défense semble avoir essentiellement reposé sur la volonté de favoriser une stabilité internationale davantage propice aux intérêts plus globaux des alliés en l'appuyant avant tout sur l'instrument militaire. L'idée a été exprimée le plus clairement en Grande-Bretagne où elle a été arrimée par l'administration travailliste de Blair à un discours sur la nécessité de mettre les forces armées britanniques au « service du bien » (*forces for good*), ce

dernier étant incarné par un ordre international stable et prévisible, par le respect des droits humains ainsi que par le développement.

Our national security and prosperity thus depend on promoting international stability, freedom and economic development. As a Permanent Member of the UN Security Council and as a country both willing and able to play a leading role internationally we have a responsibility to act as a force for good in the world (Royaume-Uni 1998d: [12-13]).

L'adoption d'une planification par capacités

Un second effet palpable de l'indétermination a été l'adoption par l'ensemble des États de notre échantillon d'un mode de planification de leurs forces armées et de leurs besoins axés sur les capacités, une méthode jugée mieux adaptée aux réalités post-guerre froide. Dans la mesure où l'on refusait collectivement d'identifier explicitement une menace, il devenait en effet difficile de fonder la programmation militaire sur celle-ci. L'Australie fait figure de pionnier dans ce domaine en ayant fait le choix dès 1987, de centrer sa politique de défense en priorité sur son habileté à faire face seule aux risques indéterminés colportés par son environnement régional. L'inventaire des capacités requises pour défendre de manière autonome le territoire australien – principe directeur de la défense du pays depuis cette date – a conduit à l'identification d'importants besoins en termes matériels (équipements) et à la nécessité perçue d'une supériorité technologique militaire australienne face aux États de sa région d'intérêt stratégique dont plusieurs étaient engagés, à cette époque, dans un important processus de modernisation prenant appui sur des croissances économiques significatives.

Le Royaume-Uni a été le premier pays à emboîter le pas à l'Australie et a débuté sa transition vers la planification par capacités en 1993-1994. Toutefois, ce changement ne semble pas avoir initialement eu d'incidences importantes sur la politique de défense en tant que telle, mais plutôt avoir servi à limiter les compressions budgétaires en cours depuis les années 1980 (Robinson 2006). L'incertitude sur le rôle et les missions futures justifiait d'ailleurs la rétention de capacités militaires diversifiées (nucléaires et conventionnelles) en appui à une politique de défense qui cherchait à préserver l'influence britannique dans les affaires sécuritaires à l'échelle internationale dans un contexte de contraintes budgétaires persistantes (voir Dorman 2001). Les autorités canadiennes ont, quant à elles, opté pour le CPB au tournant de la décennie 2000, dans la foulée des recommandations de Stratégie 2020 dans le but spécifique de favoriser l'identification des capacités requises pour être interopérable avec

les alliés et avec les partenaires de coalition. L'exercice a par la suite mené à la rédaction d'un plan d'investissement stratégique en 2003 identifiant des « brèches » capacitaires devant être comblées pour que les FC puissent adéquatement remplir leur rôle auprès de leurs alliés.

Sur le plan de l'adoption de la planification par capacités, le cas américain nous semble se présenter de manière plus ambiguë. Officiellement, c'est avec la formulation de la QDR de 2001 que l'administration a adopté cette approche. Certains estiment cependant que la planification « fondée sur la menace » défendue par Aspin lors de la rédaction de la BUR en 1993 se rapprochait beaucoup des principes du CPB (Conetta et Knight 1998; Troxell 2001) et ce, malgré le mépris affiché par le secrétaire à la Défense à l'endroit de cette méthode. Le gabarit des deux CRM simultanés avec l'Irak et la Corée du Nord était en effet présenté comme un scénario illustratif dont la matérialisation était peu probable. Il devait être utilisé pour développer une force militaire que l'on voulait avant tout structurée pour gagner seule deux conflits régionaux majeurs. On précisait toutefois que l'avantage de ce canevas était qu'il se révélait suffisamment adaptable pour s'adresser à une panoplie d'autres interventions de moindre intensité. La logique qui le soutenait était qu'une armée apte à remplir l'exigence des deux MRC était également capable de s'acquitter de missions plus ciblées.

L'effet polarisant de la politique de défense et de sécurité menée par Washington

L'incertitude et le caractère indéterminé des menaces ont conduit les autorités américaines à échauffer une stratégie de sécurité de plus en plus axée sur le façonnage d'un ordre qui serait favorable à leurs intérêts et qui découragerait ou rendrait très difficile des tentatives de contestation de cet ordre de la part d'acteurs hostiles aux États-Unis. Dans cet environnement, il fallait être prêt à faire face à toutes les éventualités et même essayer de les prévenir. La NSS de 1997 annonçait ainsi que l'administration américaine utiliserait l'ensemble des outils à sa disposition pour exercer son influence partout où l'intérêt national allait le dicter.

To achieve these objectives, we will remain engaged abroad and work with partners, new and old, to promote peace and prosperity. We can--and we must--use America's leadership to harness global forces of integration, reshape existing security, economic and political structures, and build new ones that help create the conditions necessary for our interests and values to thrive (États-Unis 1997i: [2]).

L'instrument militaire se voyait attribuer un rôle de premier plan dans cette version renouvelée de l'engagement. Il devait contribuer au façonnage de l'environnement mondial par la prévention des conflits ainsi que par la dissuasion des tentatives de déstabilisation. Les forces armées américaines devaient être aptes à répondre seules à une palette élargie de possibilités d'intervention (*full-spectrum conflict*), de la plus importante et mobilisatrice (deux conflits régionaux majeurs) à la gestion des menaces asymétriques en passant par les crises plus circonscrites. L'intention était claire : assumer pleinement le leadership dans les affaires planétaires et mener ouvertement une politique sécuritaire visant d'une part, à « modeler » (*shape*) un ordre international conforme aux intérêts des États-Unis et par extension de ses alliés et de ses partenaires commerciaux, et d'autre part, à décourager d'éventuelles contestations de ce leadership. Ceci s'est traduit par la formulation d'une politique de défense articulée autour de trois grands axes. Premièrement, un appui continu sur un arsenal nucléaire rénové; deuxièmement, le maintien et le développement d'une force conventionnelle améliorée et troisièmement, la nécessité de la supériorité technologique.

Le premier volet était essentiellement formulé en soutien à une dissuasion nouveau genre. La raison d'être centrale du maintien d'une capacité nucléaire réformée était en effet de décourager l'usage et la prolifération des armes de destruction massive et dans cette optique, l'arme nucléaire conservait un rôle dissuasif semblable à celui qu'on lui avait octroyé pendant la guerre froide. L'administration de Clinton a toutefois sensiblement réduit l'importance de ce pilier dans l'architecture de défense du pays. C'est le second volet, soit la force conventionnelle améliorée, qui est en fait devenue le pivot central de la stratégie militaire américaine et qui a eu des effets majeurs sur le plan budgétaire.

Comme le mentionnaient les NSS de 1995 et de 1997, la force militaire classique des États-Unis devait refléter le caractère global de leurs intérêts et afficher une supériorité incontestable dans l'objectif de contenir ou de dissuader toute intention hostile à l'endroit de la superpuissance. Elle jouait donc un rôle important de dissuasion dans certaines régions stratégiques, en plus d'intervenir rapidement et de manière décisive en cas de conflit, d'assurer la stabilité dans certaines zones troublées et de favoriser le maintien des liens de coopération avec les alliés et les gouvernements amis. En clair, elle était la cheville ouvrière

de la stratégie de façonnage de l'ordre mondial envisagée par les NSS ainsi que l'un des principaux vecteurs de la puissance et de l'influence américaine dans le monde.

Cette vision du rôle des forces conventionnelles s'est lourdement appuyée sur le troisième volet, soit la nécessité de l'avantage technologique, un élément en fait pas très novateur, car il s'agissait d'une composante centrale et constante des politiques de défense américaines de la guerre froide échaudée pour faire contrepoids à la supériorité numérique supposée des forces soviétiques. Dans le monde post-guerre froide où la force nucléaire s'était quelque peu effacée, les forces classiques se voyaient investies d'un rôle de dissuasion plus significatif qui reposait pour beaucoup sur la supériorité de la performance des équipements américains, prouesse potentiellement décuplée par les transformations technologiques, stratégiques et doctrinaires provoquées par la RAM. En effet, on jugeait qu'un avantage indéniable des forces américaines sur le plan de la projection d'une puissance de feu supérieure inciterait des adversaires potentiels à considérer avec circonspection un éventuel engagement frontal avec celles-ci. Pour paraphraser Conetta et Knight (1998) l'idée était de générer le sentiment d'une puissance irrésistible et imbattable en donnant l'impression d'avoir gagné avant même le début du conflit.

L'avance technologique militaire dont disposaient les États-Unis était également perçue comme un rempart contre l'émergence d'un éventuel challenger, la logique étant de creuser un fossé technologique quasi infranchissable entre d'un côté, la superpuissance et ses alliés et de l'autre, le reste du monde. L'ampleur des ressources à mobiliser pour tenter d'égaler la superpuissance dans ce domaine était en effet colossale et à court et moyen terme, hors de la portée des États soupçonnés d'entretenir des prétentions de puissance sur le plan régional¹⁸⁸, ce qui permettait aux autorités de mener sans véritable obstacle la politique de façonnage formalisée dans la NSS de 1997. Paradoxalement, cette domination totale dans le champ de la capacité militaire conventionnelle a mené les responsables de la défense à identifier un ensemble de nouvelles faiblesses ou vulnérabilités. Face à qui s'avérerait une supériorité

¹⁸⁸ Au début de la décennie post-guerre froide, un document de planification interne de la défense qui a été coulé au réseau PBS indiquait que le premier objectif de la stratégie de défense américaine devait être de prévenir l'émergence d'un « rival équivalent » (peer competitor). Voir <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>

incontestable dans le cadre d'un conflit classique, on constatait qu'un adversaire pouvait choisir de recourir à des méthodes moins traditionnelles, dites asymétriques, pour parvenir à ses fins. Cette analyse n'a toutefois pas remis en cause la pertinence du principe de supériorité technologique et de la RAM. Au contraire, elle a renforcé le besoin de se procurer des systèmes de collecte de données, de surveillance et de renseignements jugés utiles pour contrecarrer des projets de cette nature.

Ces trois piliers de l'architecture de défense américaine ont exercé un effet que nous qualifions de polarisant sur les politiques de défense des autres États à l'étude dans cette thèse et ils ont conditionné la convergence sur la position américaine de la fin de la décennie post-guerre froide. Le maintien du volet nucléaire a encouragé une réponse similaire à celle des États-Unis sur l'enjeu de la prolifération des ADM alors que la mise sur pied d'une force conventionnelle expéditionnaire caractérisée par une supériorité technologique et une capacité de projection de force sans rivale a rapidement posé, pour les alliés, la question de l'interopérabilité.

Une position commune sur la prolifération et les ADM

Il y a une remarquable similitude de la position des quatre États sur les enjeux de prolifération des ADM. Les deux États de notre échantillon membres du club des puissances nucléaires ont choisi de conserver cette capacité, sous une forme réduite, pendant la décennie post-guerre froide. Cette décision a d'abord été motivée par le risque posé par la difficulté de contrôler les armes nucléaires des anciennes républiques de l'Union soviétique et par la possibilité qu'elles tombent entre des mains inamicales et, plus tard, elle a été justifiée dans les deux pays par l'accès accru aux technologies et au savoir-faire liés à la fabrication des vecteurs, un phénomène susceptible de soutenir une prolifération d'ADM encore plus diffuse. Dans ce cadre, l'arme nucléaire stratégique gardait, aux yeux des gouvernements américain et britannique, son statut de garantie ultime contre une attaque à l'endroit des intérêts vitaux de l'État.

Les administrations australienne et canadienne ne remettaient pas en cause cette analyse d'un possible accroissement de la prolifération et présentaient les efforts de contrôle/désarmement menés pendant la période comme étant en phase avec 1) le rôle traditionnel de leur pays sur la scène internationale ; 2) avec les valeurs de leur population et 3) avec les intérêts

nationaux. Dans ces deux États, la décennie post-guerre froide s'est avérée propice à l'émergence d'un discours sur la nécessité de créer les conditions d'un désarmement nucléaire complet (Australie 1995; Canada 1998c) qui était davantage véhiculé par les instances chargées de la politique étrangère (Paul 2000). Les politiques de défense de la période étaient en fait peu loquaces à propos de rôle du militaire dans cet enjeu. On reconnaissait globalement que la prolifération représentait un risque à la stabilité internationale et que les activités routinières de la défense allaient dans le sens des mesures de vérification et de partage de renseignements préconisées par les initiatives de contrôle, tout comme elles soutenaient globalement les objectifs de la politique étrangère ainsi que les obligations induites par la signature de divers traités dans ce domaine.

Les coalitions, l'interopérabilité et la RAM

La reconnaissance de la disparition de la menace soviétique signifiait, pour les trois membres de l'OTAN, la quasi-dissipation de la possibilité d'une attaque à l'endroit de leur territoire. Comme nous l'avons déjà vu, cette situation n'a cependant pas signifié *a priori* l'obsolescence de l'outil militaire, l'environnement international étant perçu comme intensément instable, potentiellement peu favorable à la sauvegarde de leurs intérêts à plus long terme et susceptible de faire émerger un éventail de dangers plus ou moins bien définis et en conséquence impossibles à anticiper. Pour faire face à ce contexte géostratégique, les États-Unis ont élaboré une politique visant à domestiquer l'ordre international/régional passant en bonne partie par la menace de l'usage d'une force conventionnelle largement dominante à tous points de vue. Cependant, l'administration Clinton n'a pas caché sa préférence pour les opérations menées en coalition et dans cette optique, la politique de défense et de sécurité américaine interpellait directement les alliés.

While the United States will retain the capability to act unilaterally, a strategy that emphasizes coalition operations is essential to protecting and promoting our national interests in a world in which we as a nation must often act in concert with others to create our preferred international conditions and secure our basic national goals. Indeed, the nature of the challenges we face demands cooperative, multinational approaches that distribute the burden of responsibility among like-minded states (États-Unis 1997g: [9]).

Pour les autorités du Royaume-Uni, il ne faisait aucun doute dès le début de la décennie que les forces armées nationales seraient appelées à intervenir loin des côtes britanniques dans

des opérations où le commandement serait, dans la plupart des cas, assumé par les États-Unis (Royaume-Uni 1991;1992a;1993;1994a;1995;1996a). On a donc rapidement jugé nécessaire de mettre sur pied et de maintenir des forces souples, polyvalentes, agiles et aptes au combat. C'est d'ailleurs le long de ces lignes directrices que le gabarit de l'armée britannique a été adapté à un format post-guerre froide entre 1991 et 1996, envoyant le message à Washington que le Royaume-Uni entendait continuer à œuvrer comme puissance militaire aux côtés des États-Unis et dans le cadre de l'OTAN malgré les compressions et les restructurations.

Au Canada, le maintien d'une force militaire polyvalente capable de combattre « aux côtés des meilleurs contre les meilleurs » a été considéré comme la manière la plus adéquate de rencontrer les obligations du pays à la fois envers la protection du territoire nord-américain et vis-à-vis de l'alliance atlantique. Toutefois, comme l'exprimait clairement le livre blanc de 1994, il était surtout envisagé comme le meilleur moyen de contribuer à la sécurité collective en conservant – en principe – la capacité de participer aux opérations de paix multilatérales dans un contexte national caractérisé par la priorité accordée aux enjeux de rétablissement des finances publiques.

Or, le fait de structurer les forces conventionnelles dans le but explicite qu'elles soient en mesure de participer à des opérations expéditionnaires en coalition, peu importe qui les chapeautaient ou les légitimaient, a fini par poser avec beaucoup d'acuité l'enjeu de l'interopérabilité pour le Canada et pour le Royaume-Uni, particulièrement à la fin des années 1990. Alors que les forces américaines prenaient de plus en plus le leadership des interventions¹⁸⁹ multilatérales et que l'administration des États-Unis entreprenait une modernisation ciblant des systèmes et des technologies jugées cruciales pour la bonne conduite des opérations¹⁹⁰, la capacité des Canadiens et des Britanniques de contribuer de manière efficace aux opérations pouvait être remise en cause.

Pour les trois pays membres de l'OTAN, l'enjeu de l'interopérabilité n'était pas inédit, des questionnements sur le niveau d'harmonisation ou de standardisation des équipements entre les alliés ayant surgi de manière récurrente au sein de l'alliance pendant la guerre froide.

¹⁸⁹ Ce que Sokolsky désigne comme étant une « américanisation des opérations de paix » à partir de la moitié des années 1990 (Sokolsky 1997).

¹⁹⁰ Par exemple, les systèmes de communications et de surveillance et de positionnement.

L'opération *Desert Storm* de 1991 avait également mis en lumière certaines difficultés liées à la capacité des armées nationales d'interagir de manière concluante dans des interventions de cette envergure. Toutefois, pendant la majeure partie de la décennie post-guerre froide, la problématique de l'interopérabilité est restée en arrière-plan alors que le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis connaissaient une période de « vacances de l'acquisition » (*procurement holiday*) attribuable aux fortes compressions budgétaires dans cette catégorie. La décision de procéder à une modernisation axée sur la RAM, prise par l'administration Clinton en 1997, a forcé les deux autres pays à se positionner de manière plus précise sur cet enjeu en les contraignant à faire des choix en termes de modernisation de leurs équipements et de leur organisation militaire.

La RAM signifiait en effet des changements importants sur les plans technologique et organisationnel des forces armées. D'abord, elle misait avant tout sur les technologies de l'information et des communications en en faisant l'ossature permettant de soutenir et d'interconnecter toutes les flottes de tous les services. Ensuite, la RAM exigeait une importante intégration des trois métiers (air-terre-mer), des commandements véritablement interarmes et des forces modulaires plus flexibles organisées de façon moins figée. Dans ce contexte, la capacité de demeurer interopérable signifiait s'engager dans la voie tracée par les Américains et intégrer ces technologies et les nouveaux principes organisationnels qui les accompagnaient au sein des forces armées nationales ou risquer d'être complètement marginalisé et d'être confiné à des rôles de second ou de troisième ordre.

Bien entendu, les responsables de Washington souhaitaient voir leurs « partenaires privilégiés » en matière de défense opter pour une modernisation allant dans le sens de leurs propres choix. Au Royaume-Uni, les premières références officielles à la RAM sont apparues dans la SDR. Le document de 1998 signalait de plus que les responsables politiques à Londres avaient bien compris la teneur du signal envoyé aux alliés via la QDR de 1997 quant à l'interopérabilité et quant aux choix technologiques futurs. « How do we and our allies retain interoperability with US forces given the radical changes they envisage? » (Royaume-Uni 1998d: [3]). La SDR montre en fait que les dirigeants avalisaient les postulats soutenant la RAM et cette approbation, conjuguée à la volonté de maintenir des forces suffisamment bien équipées pour opérer coude à coude avec l'armée américaine, tendait à indiquer que les

Britanniques emprunteraient eux aussi la voie d'une modernisation ciblée axée sur l'incorporation des technologies d'information. Cependant, au crépuscule de la décennie post-guerre froide, le gouvernement britannique semblait favoriser une certaine retenue vis-à-vis les promesses de la RAM, mentionnant le besoin de demeurer sélectif face aux technologies à prioriser et en conséquence, la revue de 1998 n'était pas très claire sur l'étendue de l'effort à déployer sur ce plan. C'est plutôt avec le complément de la SDR parue en 2002 dans le cadre de la guerre au terrorisme, que le gouvernement du Royaume-Uni a clairement affiché son intention d'embarquer dans le train de la RAM.

Au Canada, les pressions en vue de se joindre à la révolution dans les affaires militaires semblent s'être exercées de manière plus indirecte. Le cadre général fourni par le livre blanc de 1994 est resté en vigueur pendant le reste de la décennie et le fait de vouloir maintenir des forces capables de combattre « aux côtés des meilleurs » posait obliquement la question de l'interopérabilité avec l'armée américaine qui était indéniablement la « meilleure » pendant la période post-guerre froide. Le document de l'état-major paru en 1999 (Stratégie 2020) identifie d'ailleurs très clairement l'interopérabilité et une modernisation intégrant la RAM comme faisant partie des huit objectifs stratégiques à atteindre pour continuer de soutenir adéquatement la politique de défense de 1994.

Pendant la majeure partie de la décennie post-guerre froide, les autorités australiennes ont axé leur défense sur la protection territoriale du pays, donc sur des forces organisées de manière plus statique. C'est avec l'arrivée du gouvernement conservateur de Howard en 1996 que les stratégies ont commencé à accorder davantage d'attention à la capacité d'intervention outremer qu'ils jugeaient quelque peu négligée par les administrations précédentes. Les ADF avaient en effet été appelées à participer à de nombreuses opérations multilatérales entre 1991 et 1996¹⁹¹ et l'on souhaitait prendre en considération cette réalité en rééquilibrant les rôles alloués au département de la Défense pour y inclure une plus grande capacité à déployer les forces au-delà du territoire australien. Cet ajustement ouvrait cependant la porte aux enjeux d'interopérabilité avec les États-Unis.

¹⁹¹ Guerre du Golfe, Somalie, Papouasie-Nouvelle-Guinée entre autres.

L'équipe nouvellement élue a épousé avec enthousiasme les préceptes de la révolution dans les affaires militaires, particulièrement en ce qui concernait les capacités qu'elle promettait (Evans 2006; Sloan 2002). Les fondements de la politique de défense australienne, soit la nécessité d'une supériorité technologique militaire régionale et la protection d'un territoire vaste avec des ressources limitées, conjugués à un regain d'intérêt pour les missions expéditionnaires, concouraient en effet à considérer le type de technologies priorisées dans le cadre de la RAM comme étant particulièrement intéressant. L'interopérabilité quant à elle, était surtout perçue à travers le prisme du maintien des relations avec Washington. Le livre blanc de 2000 se contentait d'en faire un « enjeu important » sans véritablement élaborer davantage sur cet aspect. C'est avec la guerre au terrorisme, puis la guerre d'Irak, qu'elle a pris une place beaucoup plus prononcée, menant le ministre de la Défense australien Robert Hill et le secrétaire américain à la Défense Donald Rumsfeld à signer une « déclaration conjointe sur les principes de l'interopérabilité » en 2004.

Plusieurs éléments étaient donc bien présents dès la première moitié de la décennie post-guerre froide pour faciliter la convergence prononcée sur la position américaine observée à la seconde moitié des années 1990, notamment au Royaume-Uni et au Canada. La politique de défense australienne, malgré une trajectoire plus originale, a elle aussi été influencée à la toute fin de la décennie par certains aspects de la politique de sécurité hégémonique préconisée par Washington en 1997. Dans cette optique, il est plus juste, selon nous, de parler d'alignement que de modèle commun pour cette catégorie.

6.2.2 Évolution budgétaire et allocation des ressources

Tout au long de la décennie, les administrations des quatre États ont privilégié des politiques de défense et de sécurité s'adressant à un environnement volatile, indéterminé et donc dangereux. Ces politiques ont mené à l'établissement de niveaux de préparation militaire qui exigeaient des seuils minimaux de dépenses susceptibles d'entrer en conflit avec des contextes politico-économiques nationaux défavorables au maintien de crédits de défense élevés. Dans les trois pays membres de l'OTAN, la disparition de la menace ayant soutenu l'effort militaire de la guerre froide a d'ailleurs poussé les gouvernements à mettre le budget de défense à contribution dans l'effort national de redressement des finances publiques. En

Australie, contrairement à ce qui s'est passé chez les membres de l'Alliance atlantique, l'autonomie a justifié le maintien d'une croissance limitée sur le plan budgétaire.

La comparaison des tracés budgétaires généraux des quatre États montre ainsi qu'il y a eu d'importantes réductions effectuées aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni alors que l'évolution des dépenses de défense australiennes affichait au contraire une tendance à la hausse. Cette distinction du parcours australien est attribuable à la mise en œuvre de la politique d'autonomie et d'un important programme d'acquisition dont nous avons amplement discuté dans le chapitre consacré à ce pays. Étant donné son originalité, la démarche de l'Australie sera traitée séparément de celle des trois autres pays de notre échantillon.

Les trois membres de l'OTAN

Pour les trois pays membres de l'Alliance atlantique, le début des processus de décroissance des dépenses militaires a précédé la parution de documents officiels devant en principe les encadrer¹⁹². Cette situation reflète deux choses : d'une part, les pressions accrues exercées par des priorités budgétaires nationales concurrentes sur l'enveloppe de la défense dont les montants sont alloués dans les quatre États sur une base discrétionnaire et d'autre part, les hésitations dont ont fait preuve les administrations face à l'épineuse et controversée obligation de revoir la mission d'une défense qui avait été axée, pendant près de cinquante ans, sur la possibilité d'un conflit nucléaire global ou d'une guerre conventionnelle majeure en Europe.

Sur le plan de l'évolution budgétaire des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni, on peut diviser la période post-guerre froide en deux grandes phases. La première, de 1989 à 1998, est caractérisée par une décroissance des dépenses militaires totales de chacun de ces États face à un retour des priorités de politiques intérieures à la tête des ordres du jour des gouvernements centraux et en réponse aux changements dans la perception de la menace. Même si dans ces trois pays l'analyse proposée de l'environnement géostratégique justifiait le maintien de dispositifs militaires disposant de capacités diversifiées, le consensus était que

¹⁹² Aux États-Unis, la décroissance des dépenses militaires a réellement commencé en 1988, alors que 1987 représente le sommet des investissements des années Reagan. Au Royaume-Uni, le processus de diminution a été amorcé en 1985-1986 alors qu'au Canada, il a débuté en 1989.

face à la disparition de la menace soviétique, qui avait justifié la mobilisation de ressources importantes pendant la décennie précédente, on pouvait réduire globalement le format des armées et des activités de soutien (logistique, infrastructure, etc.). Ces compressions, dans la mesure où elles étaient compensées par un accroissement de la souplesse et de la mobilité des forces ainsi que par l'apport de nouvelles technologies militaires, étaient présentées comme ne remettant pas en cause la sécurité nationale.

Les restructurations annoncées par les divers documents de révision ayant jalonné la période 1989-1997 ouvraient ainsi la voie à des réductions dans plusieurs catégories de dépenses, mais jusqu'à un certain seuil au-delà duquel on a jugé que les exigences de niveau de préparation et de capacité à combattre pouvaient être compromises. Dans un contexte où la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements était très mince, trouver un équilibre acceptable entre les objectifs sécuritaires et les moyens à dégager pour les atteindre constituait un exercice périlleux et s'est finalement révélé un talon d'Achille politique largement exploité par certains analystes et représentants des milieux de la défense pointant du doigt un écart irréconciliable entre besoins et moyens contraire à l'intérêt national. Notons cependant que ces derniers ne préconisaient pas une révision à la baisse des missions des armées, mais plutôt des réinvestissements en défense.

Si l'on procède à une autopsie un peu plus détaillée de la distribution des réductions à l'intérieur des budgets pour cette première phase, on constate que plusieurs choix faits par les administrations canadienne, américaine et britannique se recoupent. D'abord, elles ont concentré la majeure partie de celles-ci dans la catégorie des acquisitions. La fin de la guerre froide a en effet permis l'annulation et le report de nombreux programmes majeurs planifiés quelques quinze ans plus tôt, dans un contexte différent, et d'ainsi diminuer rapidement et visiblement les montants consacrés aux achats. Logiquement, les compressions substantielles dans les acquisitions ont conduit à des réductions nettement moins sensibles dans les catégories d'entretien et de révision d'équipements dont on a allongé la durée de vie utile, qui ont été utilisés dans de nombreuses interventions entre 1991 et 1997 et qui en conséquence ont nécessité davantage de mises à niveau et d'entretien. Ensuite, les responsables ont également ciblé les effectifs, une catégorie de dépenses qui exerçait une ponction importante

dans les budgets et sur laquelle l'ensemble des administrations espérait réaliser des économies.

La différence majeure entre les trois États se situe dans l'évolution des enveloppes consacrées à la recherche et au développement pour la défense. Sur ce volet, les États-Unis affichent un cheminement distinct de celui des deux autres pays. Le chapitre consacré à la superpuissance montre en effet que les dépenses en R-D du département de la Défense, avec seulement 18,7 % de décroissance entre 1989 et 1997 contre 52,7 % dans les dépenses d'acquisition et 31,3 % pour les effectifs, ont davantage été épargnées par les compressions que les autres catégories, à l'exception de l'opération et l'entretien (-14,3 %). Ça n'a pas été le cas au Royaume-Uni, où la diminution des budgets en R-D pour le compte du MoD a progressé à peu près au même rythme que les réductions globales du budget de la défense entre 1989 et 1997. Au Canada, les effets de la politique d'industrialisation militaire de 1987, qui comprenait un important volet de soutien à la R-D, n'ont pas eu le temps de se faire sentir et cette activité est demeurée plus marginale.

La seconde période, de 1998 à 2001, présente des tendances plus divergentes. Les États-Unis ont en effet amorcé un cycle de reprise de leurs dépenses militaires en 1998 reposant sur des réinvestissements importants dans la catégorie des achats et sur une volonté de moderniser les forces américaines annoncée dans la QDR 1997. On constate ainsi une augmentation dans les rubriques d'investissement (9 % pour l'acquisition et 3 % pour la RDT-E) entre 1997 et 2001, qui, sans être aussi spectaculaire que la hausse qui suivra les attentats de 2001, confirmait l'inversement de la tendance observée depuis 1989. L'administration canadienne a emboîté le pas un an plus tard en décidant d'injecter, en 1999, des ressources supplémentaires dans la défense. Ceci dit, contrairement aux États-Unis où l'enveloppe des achats a immédiatement été affectée par les décisions budgétaires de 1997, il a fallu attendre 2005 pour que ces augmentations se traduisent par une croissance tangible du budget d'acquisition, les sommes ayant surtout servi à éponger le déficit accumulé du MDN. Le gouvernement travailliste du Royaume-Uni, quant à lui, a mis un certain temps à se joindre au mouvement. L'examen de l'évolution des dépenses montre plutôt que la diminution des dépenses militaires a été stoppée en 1997-1998 sans toutefois qu'il y ait des augmentations en termes réels avant 2001-2002.

L'Australie

Le budget australien post-guerre froide chemine à l'inverse de celui des États membres de l'OTAN et affiche une tendance générale à la hausse sur l'ensemble de la décennie. Cette croissance s'explique par la politique de défense de 1987, qui demandait des investissements majeurs notamment dans les acquisitions. Toutefois, à l'image de celui des autres pays de notre échantillon, le contexte économique national était peu propice à des augmentations substantielles dans la défense alors que d'autres domaines d'activités de l'État étaient sévèrement rationalisés. Les niveaux de croissance annuels des crédits alloués au département de la Défense de l'Australie se situaient donc bien en deçà de ce qui était jugé nécessaire pour la mise sur pied d'une structuration des forces axées sur les capacités requises pour défendre les approches maritimes et aériennes nord du pays. Dans cette optique, les difficultés financières rencontrées par l'État ont concrètement restreint sa capacité à dégager des ressources supplémentaires pour la défense alors que les autorités politiques refusaient de procéder à une révision en profondeur du programme élaboré en 1987.

Face à ces contraintes, les responsables australiens de la défense ont tenté de résoudre leurs difficultés en cherchant à épargner à l'intérieur de leur budget. Après avoir obtenu des gains importants sur le plan de l'autonomie budgétaire ministérielle, la stratégie privilégiée dans la première moitié des années 1990 a été de diminuer significativement la ponction qu'exerçait la catégorie des effectifs sur le budget total pour pouvoir réorienter les sommes ainsi libérées vers les achats. La première phase de cette stratégie semble avoir livré certains résultats, alors que le montant représenté par les acquisitions dans les dépenses totales a légèrement augmenté (+10 %) et que celui des effectifs est resté pratiquement stable (+2 %). Cette réussite fut toutefois de courte durée, car des contrecoups imprévus des politiques appliquées entre 1991 et 1997 ont finalement entraîné des hausses dans la rubrique des personnels, au détriment de celle de l'acquisition. La tendance ne s'est réellement inversée qu'en 2000, lorsque le gouvernement Howard a annoncé un plan de modernisation de la défense accompagné de réinvestissements consistants. Les augmentations observées entre 1997 et 2000 sont plutôt à mettre sur le compte des déboursés supplémentaires dégagés pour l'intervention au Timor oriental pris en charge par les ADF.

Éléments d'analyse

L'élément qui unit les démarches des quatre pays est sans conteste les importantes contraintes financières auxquelles ils faisaient face. Cependant, pour le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, le fait de faire contribuer la défense à l'amélioration globale de la situation économique de l'État était volontaire et constituait l'un des buts recherchés par les mesures de compressions et de restructuration adoptées, une idée que l'on a nommé les « dividendes de la paix ». Ce n'était pas le cas de l'Australie où les difficultés pécuniaires de l'État représentaient un frein à la bonne marche de la politique de défense envisagée en 1987 et où les mesures implantées en vue de contourner ces écueils se sont avérées plutôt inefficaces à la ligne d'arrivée.

Les leçons de la démarche australienne

En Australie, la combinaison de la formulation de la politique d'autonomie et du recentrage des priorités sécuritaires sur les dangers potentiels émanant de son environnement régional a mené à l'adoption d'un mode de planification axé sur les capacités qui semble avoir exercé d'importantes pressions à la hausse sur les budgets militaires du pays notamment en vue de soutenir un ambitieux projet d'acquisition de capacités matérielles jugées essentielles pour la mise en place de l'architecture de défense élaborée dans le DOA 1987. Ces pressions étaient d'ailleurs partiellement attribuables à la nécessité du maintien d'un fossé technologique militaire entre l'Australie et les États « problématiques » de sa zone prioritaire d'intérêt stratégique. Or, dans un contexte où le gouvernement australien était aux prises avec des problèmes financiers aigus, le programme d'achat dessiné en 1987 n'a pas pu être entièrement mené à terme, la croissance budgétaire nécessaire à son achèvement n'ayant pas été au rendez-vous. Il est néanmoins surprenant de constater que l'option de réévaluer les choix effectués en 1987 ne semble pas avoir été sérieusement envisagée par les autorités et que celles-ci se sont plutôt évertuées à conserver le programme d'acquisition pratiquement tel quel pendant toutes les années 1990 et ce, jusqu'à ce qu'un nouveau plan d'investissement soit proposé en 2000.

Face au caractère indéterminé de l'environnement mondial au sortir de la guerre froide, tous les États de notre échantillon ont opté, à un moment ou à un autre de la décennie post-guerre froide, pour un mode de structuration et de planification axé sur les capacités jugé plus en phase avec la fluidité géostratégique décrite dans les politiques de défense. Au Canada,

l'adoption du CPB est survenue à la toute fin de la décennie et a elle été suivie de la formulation d'un plan d'investissement dans les capacités stratégiques en 2003 et d'une hausse substantielle des dépenses en immobilisation à partir de 2005, dont une certaine portion, toutefois, est à mettre sur le compte des opérations en Afghanistan. Aux États-Unis, la QDR de 1997, qui effectuait un glissement partiel vers ce mode de planification¹⁹³, annonçait également une reprise des dépenses pour les achats en soutien à un programme de modernisation des équipements. Au Royaume-Uni, le choix du CPB a été formalisé dans le SDE de 1995 mais ne semble pas s'être immédiatement traduit par des investissements dans les acquisitions. On constate plutôt un arrêt de la décroissance observable depuis 1989 (-25,6 % entre 1988 et 1995; +1,85 % entre 1995 et 2001 en termes réels).

On peut donc se demander s'il n'y a pas une corrélation entre le CPB et d'une part, la reprise des investissements aux États-Unis et au Canada, et d'autre part, la résistance à la décroissance en Australie et au Royaume-Uni. Comme son nom l'indique, le CPB s'appuie avant tout sur l'identification des capacités requises pour faire face à l'éventail le plus large possible d'intervention et pour répondre non pas à une menace clairement identifiée, mais aux moyens qui pourraient être mis en œuvre contre les intérêts nationaux. Les limites du CPB sont censées être déterminées par le cadre budgétaire, mais il nous semble que la logique qui soutient ce mode de planification a le potentiel d'amplifier et d'intensifier les pressions exercées sur l'enveloppe de l'acquisition en multipliant les scénarii d'emploi des forces et en focalisant l'attention sur les capacités matérielles.

La démarche australienne tend également à questionner l'efficacité, sur un plan budgétaire, de réformes centrées sur le mode de gestion visant à maximiser le rendement du « dollar défense » plutôt que sur la politique globale échafaudée. Au final, les solutions préconisées par la *Force Structure Review* de 1991 ainsi que par le *Defence Reform Program* de 1997 semblent surtout avoir servi à maintenir en vie le programme d'acquisition en attendant la décision d'une reprise des investissements qui était rendue d'autant plus nécessaire et justifiée que la modernisation débutée en 1987 n'avait pas été complétée. Ceci étant dit, les

¹⁹³ “That is, the U.S. military must be a capabilities-based force that gives the national leadership a range of viable options for promoting and protecting U.S. interests in peacetime, crisis, and war” (États-Unis 1997i : [20]).

mesures implantées ont permis à l'ADoD de se refaire une virginité en ce qui concernait sa réputation de gestionnaire et de regagner la confiance du public, ce qui a peut-être également facilité le processus de reprise budgétaire de 2000 qui avait d'ailleurs été précédé d'un vaste exercice de consultation populaire.

La dynamique budgétaire déclenchée par le budget de R-D aux États-Unis

Il semble assez clair que le relatif isolement dont a bénéficié le budget de recherche et de développement militaire américain dans le cadre des compressions budgétaires constitue l'un des facteurs explicatifs à l'origine du processus de modernisation initié en 1997. Alors que l'enveloppe des acquisitions était amputée de plus de la moitié de ses subsides, celle allouée au développement, au prototypage et à l'essai de nouveaux systèmes ou de nouvelles technologies n'était réduite que du cinquième, ce qui signifiait qu'une partie des programmes en R-D imaginés dans les années 1980 a continué de progresser pendant la décennie post-guerre froide. L'administration Clinton a choisi de procéder à des réinvestissements en soutien à un nouveau programme de modernisation axé pour beaucoup sur l'intégration des technologies de la RAM ainsi que sur la domination militaire américaine dans toutes les dimensions du champ de bataille du futur (*full spectrum dominance*). Comme nous l'avons vu précédemment, l'intégration de la RAM par les États-Unis et la reprise des investissements est à son tour venue exercer des pressions allant dans le sens d'une adoption de la RAM et de hausses budgétaires sur les autres États de notre échantillon. Dans cette optique, le maintien de dépenses élevées en R-D pendant la période post-guerre froide pourrait être considéré comme l'un des facteurs ayant encouragé l'alignement sur la politique américaine de la fin de la décennie post-guerre froide.

Le contraste entre l'analyse de l'interprétation des tendances sécuritaires mondiales et l'identification des moyens à mettre en œuvre

Le contraste entre d'un côté, l'interprétation proposée par les documents officiels des tendances sécuritaires mondiales et les moyens identifiés à mettre en œuvre pour assurer la sécurité et de l'autre, les importantes compressions budgétaires, a conduit à l'émergence d'un discours remettant en cause le processus de réduction budgétaire et les diverses mesures qui l'accompagnait. L'existence d'un hypothétique fossé entre les missions et les moyens (*ends-means gap*) est en effet devenue, pendant la période post-guerre froide, la pierre angulaire de l'argumentation de ceux qui s'opposaient aux compressions dans la défense. Ces derniers

faisaient valoir le caractère éminemment volatile de l'environnement international et la diversité des interventions auxquelles les armées pouvaient potentiellement participer - une analyse soutenue par les contenus des politiques publiées depuis 1991 - pour mettre en évidence l'écart croissant perçu entre, d'un côté, les exigences opérationnelles et de l'autre, les dotations budgétaires réelles et planifiées. L'idée générale était de démontrer que ce fossé mettait en péril la capacité concrète des forces militaires nationales à remplir les tâches qui leur étaient assignées et que de persister dans cette voie était irresponsable, car générateur de vulnérabilité.

Ces arguments, qui semblent faire surface à chaque période de décroissance budgétaire, ont eu des échos auprès des gouvernements en les forçant à réagir sur certains dossiers qui ont fait la manchette. Peu importe leur pertinence ou leur validité, ils ont surtout mis en évidence un paradoxe central contenu dans les approches de défense de cette époque : l'analyse d'un monde intrinsèquement dangereux dans les politiques de défense et la recherche, dans trois des quatre pays de l'échantillon, de « dividendes de la paix » ayant mené aux compressions dans ce poste budgétaire.

6.2.3 Les effectifs : un instrument privilégié de l'adaptation

Dans tous les pays à l'étude, l'ajustement des effectifs a été réalisé en réponse à la double pression exercée par les révisions des politiques de défense et par les contraintes économiques. L'objectif global poursuivi par l'ensemble des administrations en matière de personnels civils et militaires a en effet été de réduire leur poids budgétaire tout en adaptant le format des armées au contexte et aux missions anticipées pendant la décennie. Outre ces objectifs, plusieurs mesures introduisant de nouvelles approches en matière de gestion ont été implantées et ont eu un impact non négligeable sur les organisations militaires et en particulier sur les effectifs, en cherchant à provoquer un changement au niveau de la « culture organisationnelle » et des habitudes de travail des fonctionnaires. D'ailleurs, les conséquences de certaines décisions prises dans les années 1990 en vue de diminuer la force de travail et d'en transformer les méthodes ont suscité beaucoup de préoccupations chez les gouvernements et dans la communauté scientifique et sont de plus en plus critiquées par les organismes de vérification.

Avant de débiter la synthèse et l'analyse, quelques remarques préalables s'imposent. Les effectifs civils et militaires ont fait l'objet de mesures distinctes dans les démarches d'ajustement et c'est pourquoi ils doivent être traités séparément. Il faut aussi garder à l'esprit que le niveau d'information disponible pour cette catégorie est très variable d'un État à l'autre, particulièrement en ce qui a trait au personnel civil de la défense. Par ailleurs, le champ couvert par la rubrique « effectifs » est difficile à cerner : il chevauche de nombreux autres domaines dont, par exemple, la logistique, l'entretien et les infrastructures et dans cette optique, certaines réformes s'adressant à ces activités et n'ayant pas pour objectif immédiat de réduire le nombre de personnes à l'emploi du ministère, par exemple les fermetures de bases militaires, ont tout de même directement affecté leur personnel.

Les grandes tendances de l'ajustement des effectifs militaires et civils

D'après les informations disponibles, les démarches nationales mises en œuvre en matière d'ajustement des effectifs militaires et civils affichent un niveau de convergence assez significatif. Il faut dire que les organisations de défense des quatre États sélectionnés partageaient une approche très similaire dans ce domaine. En effet, elles avaient toutes abandonné la pratique du service militaire obligatoire avant la fin de la guerre froide et toutes avaient une organisation militaire basée sur le concept de « force totale » ou d'une variante équivalente, c'est-à-dire des services (air-terre-mer) dont les tâches sont assumées par des militaires de carrière, soutenus par des réserves.

Le repli sur le territoire national

Les administrations des pays membres de l'OTAN ont rapidement procédé à un important rapatriement de leurs soldats stationnés à l'étranger, particulièrement ceux déployés sur les bases militaires en Europe. La situation géostratégique sur ce continent ne justifiait plus le maintien d'importants contingents stationnés de manière permanente à la frontière d'un Pacte de Varsovie en voie de désintégration. Au Canada et au Royaume-Uni, le choix d'une force militaire réduite en nombre mais plus mobile soutenait d'ailleurs le recentrage des troupes sur le territoire national. Comme un militaire déployé coûte plus cher, le fait de fermer les bases et de ramener les forces permettait d'accommoder rapidement les pressions budgétaires en diminuant concrètement les frais liés à l'entretien d'une armée outremer. L'Australie fait ici figure d'exception, n'ayant aucune infrastructure à l'extérieur du territoire national au début

de la décennie post-guerre froide et donc aucun membre des ADF à l'étranger à l'exception de ceux mobilisés pour les opérations en cours.

Aux États-Unis cependant, le rapatriement des nombreuses troupes postées à l'étranger posait un dilemme aux dirigeants. Les politiques de défense en vigueur pendant toute la période demandaient une présence avancée des forces dans le cadre de l'exigence des deux CRM ainsi que plus globalement en soutien à la stratégie nationale de sécurité. Cependant, compte tenu des contraintes financières et des niveaux autorisés de personnel, cette exigence pouvait difficilement être remplie par le maintien d'importantes troupes sur des bases militaires à proximité des zones «à risque». Les autorités ont donc élaboré une stratégie de «prépositionnement» en guise de compromis, qui consistait à installer du matériel et des contingents spécialisés en logistique minimaux sur des sites géographiquement proches des lieux de crises potentielles pour n'avoir que les soldats à déplacer. Cela permettait concrètement de diminuer le temps de réaction tout en réduisant le besoin de recourir à l'usage de moyens de transport coûteux. Cette stratégie a mené l'armée de terre à installer deux ensembles de brigades¹⁹⁴ dans la région du Golfe persique (Qatar et Koweït) dès 1992 (États-Unis 1998g).

L'interarmisation

La décennie post-guerre froide a été propice à la formulation de politiques visant à favoriser une plus grande intégration des trois métiers, une notion que nous nommons «l'interarmisation¹⁹⁵» (*jointness* en anglais). À l'heure actuelle, aucune définition du concept ne semble faire consensus mais de manière générale, l'idée fait référence à la volonté de créer une plus importante synergie entre les trois corps armés composant traditionnellement les forces militaires nationales, particulièrement dans le cadre d'opérations de combat. Le concept «interarmes» ne vise pas uniquement les personnels : il peut être utilisé pour désigner des éléments diversifiés dès qu'ils relèvent de plus d'un service. Par exemple, le nouveau chasseur F-35 *Lightning* est également connu sous le nom de *Joint*

¹⁹⁴ Un ensemble de brigade compte 116 chars Abrams, 18 canons d'artillerie 155mm autotractés et 58 véhicules de combat Bradley en plus de matériel de soutien (camions de transport, etc.) pour 3 000 à 5 000 soldats. Ils sont entretenus sur leurs sites de pré-positionnement par un bataillon de soutien chargé de le garder en état pour le combat.

¹⁹⁵ Terme employé dans les études du C2SD. Voir entre autres Da Silva, Flocco *et al.* 2004.

Strike Fighter car il sera utilisé à la fois par l'*Air Force*, par l'aéronavale américaines ainsi que par le Corps des *Marines*. Malgré son caractère polymorphe et un peu flou, nous avons décidé de traiter de l'interarmisation dans le cadre des mesures visant à réformer les effectifs, car c'est surtout à ce niveau que la notion semble avoir eu les impacts les plus significatifs.

Dans tous les États de notre échantillon, les politiques visant à créer un environnement véritablement interarmes au niveau opérationnel étaient perçues par les autorités comme comportant de nombreux bénéfices. Premièrement, on espérait qu'elles réduiraient les rivalités interservices contre-productives et coûteuses qui émergent inévitablement en période de réductions budgétaires en assurant à chacun des métiers un rôle à jouer dans les opérations futures. Deuxièmement, on souhaitait construire un socle commun pour la formation de base de tous les membres des forces armées, ce qui les rendaient plus polyvalents et permettait du même coup, de réaliser des économies en centralisant et en uniformisant une partie des tâches en lien avec l'enseignement et l'entraînement. Troisièmement, la création de commandements interarmes jugés plus aptes à prendre en charge les opérations complexes du monde post-guerre froide et à exploiter les technologies émergentes limitait le nombre d'officiers haut gradés requis. L'interarmisation était donc présentée à la fois comme une mesure permettant de préserver, voire d'améliorer, la force de frappe dans un environnement marqué par les contraintes budgétaires (une idée que l'on retrouve sous l'expression « *more bang for the buck* ») et comme une façon d'adapter les forces au nouveau contexte d'opération et au type d'intervention qui seraient menées. L'adoption de la RAM semble d'ailleurs avoir conduit à la confirmation de l'intérêt de l'interarmisation. La vision du champ de bataille du futur développée dans le cadre de cette révolution et la nature des technologies qui l'accompagnait tend en effet à favoriser une approche intégrée d'opérations sur le terrain conduites simultanément par tous les services réseautés entre eux et connectés en temps réel à un centre de commandement interarmes.

Malgré les résistances rencontrées au niveau des services, on observe pendant la décennie post-guerre froide la mise en place graduelle de mesures ou d'institutions visant à favoriser une plus grande interarmisation dans tous les États de notre échantillon. Par exemple, au Royaume-Uni, on a créé une école de formation unique pour tous les officiers en 1997 (Royaume-Uni 1995). Aux États-Unis, on a transformé le commandement atlantique basé en

Virginie en commandement interarmes en 1993 en le dotant d'un centre interarmes de formation au combat et d'entraînement (États-Unis 1995h). Au Canada, les pressions budgétaires des années 1990 qui ont mené à un renouvellement de l'intérêt pour cette idée qui s'est plus fermement implantée à la fin des années 1990 alors que Stratégie 2020 identifiait une plus grande harmonisation des métiers comme une capacité critique dans le cadre de la RAM (Garnett 2002). Le cheminement canadien sur ce plan est d'ailleurs assez fluctuant, le livre blanc de 1964 ayant déjà tenté une unification des trois services qui a, par la suite, été inversée par la politique de 1987. En Australie, la notion n'a pas nécessairement été mise en évidence dans les documents de politiques avant la Revue stratégique de 1997 qui embrassait les préceptes de la RAM. Elle a tout de même capté l'attention des gestionnaires de la défense pendant la décennie 1990 où l'on observe la mise sur pied de commandements conjoints et la volonté de créer une structure opérationnelle véritablement intégrée (Behm, Allen *et al.* 2001).

La civilianisation

Le terme de « civilianisation » signifie très globalement un apport accru du civil – compris comme étant tout acteur non militaire – dans les activités de la défense. Dans cette optique, il désigne un ensemble assez varié de phénomènes allant d'un plus grand contrôle des instances militaires par les autorités civiles dans certains États opérant des transitions démocratiques à la participation d'entités civiles ou commerciales (ONG, firmes privées, etc.) dans le cadre d'opérations sur le terrain en passant par la privatisation de certaines activités autrefois réalisées par des membres des forces armées. Dans le cadre de cette thèse, nous utilisons le terme de civilianisation pour nommer le processus visant à transférer à des employés civils de la défense des tâches traditionnellement assignées à des militaires.

La civilianisation semble avoir été appliquée dans l'ensemble des États à l'étude quoique peu d'information soit disponible sur ce sujet. L'idée générale était qu'un employé civil d'un ministère de la Défense pouvait dans certains domaines ciblés (entretien et logistique), réaliser les mêmes tâches qu'un membre des forces armées mais qu'il coûtait globalement moins cher à l'État. Donc, sur le plan strictement budgétaire, la civilianisation permettait de réaliser des économies. De plus, compte tenu des importantes réductions réalisées dans les effectifs militaires, on préférait assigner les soldats à des tâches liées à leur « cœur de métier », c'est-à-dire des activités de combat ou de préparation directe au combat plutôt qu'à

des activités secondaires. La civilianisation touchait donc essentiellement les fonctions de soutien, d'entretien et de révision plus spécialisées qui demandaient du personnel qualifié et qui étaient autrefois préférablement attribuées à des militaires pour toute sorte de raisons allant du caractère sensible de certaines activités d'entretien au fait qu'il était parfois plus facile d'affecter des militaires dans certains postes éloignés.

À notre avis, la civilianisation était surtout envisagée comme une étape vers la privatisation de certaines fonctions dites périphériques. Si l'on garde à l'esprit qu'un des objectifs des États était de diminuer les effectifs civils, elle ne pouvait véritablement constituer une finalité. Une fois qu'une tâche était « civilianisée », elle pouvait être ciblée par les programmes d'externalisation et ultimement privatisée.

L'externalisation (*outsourcing*)

L'externalisation consiste à identifier des activités jugées non centrales et à les soumettre à un processus compétitif d'appel d'offres. Au lieu d'être réservées aux fonctionnaires civils de la défense, certaines tâches pouvaient désormais être réalisées par le secteur privé si ce dernier était en mesure de fournir le même service à moindres coûts. Dans cette optique, l'externalisation était présentée à la fois comme une mesure visant à faciliter l'atteinte des objectifs de décroissance des effectifs et comme une façon de réaliser des économies et de changer la culture de travail des organisations de défense en instituant des mécanismes visant à rapprocher les pratiques de celles en vigueur dans le secteur privé. Au Royaume-Uni, la justification de départ à sa mise en œuvre était précisément l'atteinte des objectifs de réduction de la fonction publique (Uttley 1993). C'est un peu plus tard, vers le milieu de la décennie, que les enjeux de coûts ont supplanté en importance ceux liés à la décroissance des effectifs.

Lorsqu'une activité était ciblée pour externalisation (cafétéria, conciergerie, transport, sécurité de certains sites, buanderie, etc.) cela ne signifiait pas qu'elle était automatiquement transférée au secteur privé. Des équipes formées par les personnels civils de la défense étaient invitées à présenter une soumission pour remporter le contrat, mais leur offre devait être concurrentielle, les coûts constituant l'un des critères centraux d'évaluation des propositions de services. Selon nous, il s'agissait en fait d'une forme de privatisation indirecte qui

permettait aux responsables de diminuer le nombre de personnels à l'emploi du ministère tout en cherchant le meilleur rapport coût-bénéfice pour la réalisation de ces activités.

Tous les États à l'étude ont adopté l'externalisation comme mesure visant à contrôler les coûts, à faciliter la diminution des effectifs civils et à recentrer les activités de la défense sur son « cœur de métier », laissant au secteur privé le soin de s'occuper des tâches plus triviales. L'impression générale qui régnait pendant une décennie marquée par des efforts constants en vue de rétablir la situation financière de l'État était que sa bureaucratie, globalement trop lourde, avait un régime à entreprendre. On cherchait non seulement à rationaliser les activités, mais aussi à changer une « culture administrative » jugée trop rigide, tatillonne et coûteuse.

Indubitablement, le chef de file dans ce domaine a été le Royaume-Uni, qui a imaginé et mis en place ce programme au tout début de la décennie 1980. En Australie, il s'agissait d'une composante centrale des programmes de restructuration de la décennie post-guerre froide pour tenter de maximiser le financement alloué aux immobilisations. Au Canada, la mise en œuvre en 1994 du mode d'approvisionnement alternatif pour les services (*Alternative Service Delivery* ou ASD) a aussi mené à la privatisation de plusieurs activités liées à la défense. Aux États-Unis, des directives gouvernementales fédérales visant à favoriser l'externalisation existaient depuis les années 1950, mais jusqu'aux années 1990, les services du DoD les avaient appliqués plutôt mollement car certaines clauses permettaient d'exclure les activités « gouvernementales par nature » du champ couvert par la politique (Robbert, Gates *et al.* 1997). Ce n'est qu'avec la fin de la guerre froide qu'on note un très net regain de l'intérêt du Pentagone pour ce type de mesure qui permettait de faciliter à la fois la réduction des effectifs et des coûts.

Il paraît assez clair que pour la catégorie des effectifs, les choix effectués par les administrations sont très similaires et semblent s'être pour beaucoup inspirés de la démarche britannique dans ce domaine. Il est donc possible de parler de modèle commun dans la mesure où les décisions charnières prises en matière d'adaptation des personnels ont été quasiment identiques. Elles ont toutefois eu un certain nombre de conséquences qu'il convient d'aborder dans ce chapitre consacré à l'analyse.

Les conséquences budgétaires des choix effectués en termes de restructurations des effectifs militaires

Les mesures appliquées pour adapter les effectifs aux nouvelles exigences du monde post-guerre froide et à ses réalités financières ont eu de nombreuses conséquences dont certaines ont nuit à l'atteinte des objectifs budgétaires pour lesquelles elles avaient été formulées. En effet, les modes de structuration envisagés conjugués à l'élargissement des responsabilités allouées aux forces armées ainsi qu'à la réduction numérique des personnels militaires ont conduit à l'exercice de pressions à la hausse sur les budgets. Deux ensembles interreliés de facteurs expliquent ce phénomène.

Premièrement, le fait d'avoir simultanément réduit le format des commandements et des armées pour qu'elles soient souples et capables d'agir rapidement dans un environnement opérationnel où elles allaient, par le biais de la RAM, disposer d'une image complète du champ de bataille en temps réel, a conduit à une plus importante professionnalisation des membres de forces armées, ce que certains analystes ont nommé la révolution dans la formation des militaires (Da Silva, Flocco *et al.* 2004). Deux tendances distinctes ont mené à l'apparition de besoins accrus en termes d'apprentissage. D'abord, la diversification et la complexification du type d'interventions appelaient nécessairement de nouvelles exigences sur les plans de l'enseignement et de l'entraînement des personnels (Chilcoat 1999). Ces derniers devaient en effet être préparés à faire face à une panoplie d'opérations requérant des méthodes et des techniques distinctes (opérations de paix, opérations de basse intensité, opérations de combat, aide au pouvoir civil, etc.). Ensuite, avec les systèmes et les doctrines associés à la RAM, les militaires sur le théâtre d'opération étaient désormais en position de prendre directement des décisions sans avoir à attendre les directives du centre de commandement, ce qui pouvait, potentiellement et espérait-on, améliorer la rapidité d'exécution d'une action sur le terrain (Roxborough et Eyre 1999). Les effectifs de la défense devaient être formés en conséquence de ces nouvelles responsabilités.

Deuxièmement, un des arguments avancés par les quatre administrations à un moment ou l'autre de la décennie pour justifier les importantes réductions initiées dans les effectifs militaires était la performance des équipements. Cette analyse reposait sur un double raisonnement. D'abord, on anticipait que les manques à gagner en termes de capacités humaines allaient être contrebalancés par un recours et une disponibilité accrus de certaines

catégories d'équipements. Par exemple, le recentrage des forces armées sur le territoire national suite aux rapatriements des soldats stationnés outremer s'appuyait en effet lourdement sur l'utilisation des moyens de transport stratégiques et tactiques pour acheminer les troupes rapidement vers les théâtres d'opérations si le besoin s'en faisait sentir. Ensuite, on estimait que le niveau de sophistication des plateformes contemporaines demandait des équipages moins nombreux pour être opérés et que les nouvelles technologies d'information, de communication et de précision qui y étaient intégrées agissaient telles des multiplicateurs de force et donc permettaient à un plus petit nombre de personnes d'accomplir la même tâche.

Concrètement, ces deux ensembles de facteurs ont inévitablement mené à un prolongement et à un enrichissement des processus de formation des soldats en vue de les préparer à leur métier ainsi que pour leur apprendre à maîtriser les systèmes de plus en plus complexes avec lesquels ils allaient devoir travailler, une dynamique renforcée par l'interarmisation. Les membres de forces armées étaient en conséquence plus qualifiés, ce qui menait aussi à de nouvelles exigences en termes salariaux et de conditions de travail. Pour certains analystes, il était donc à prévoir que les coûts *per capita* des militaires dans les États à l'étude augmentent et pondèrent, à terme, les économies que l'on souhaitait réaliser dans cette catégorie de dépenses (Warner et Asch 2000). L'étude du cas australien tend à étayer cette thèse.

Les conséquences de l'externalisation

On semble aujourd'hui mesurer les conséquences de l'externalisation et de l'importante privatisation de nombreuses activités autrefois réalisées par le personnel civil de la défense qui en a été le corollaire. Un des effets notables de l'accroissement de l'externalisation a été de faire apparaître de nouveaux joueurs entièrement dédiés aux activités de service dans le classement des dix ou quinze plus importants fournisseurs de la défense et ce, dans les quatre États à l'étude. Ceci tend à indiquer que ce marché s'est élargi depuis 1990, affectant un nombre croissant d'activités traditionnellement réservées aux fonctionnaires. En effet, à l'amorce du processus, seules des fonctions dites secondaires (e.g. buanderie, cafétéria, conciergerie, etc.) étaient ciblées pour externalisation, mais des domaines de plus en plus spécialisés (entraînement, sécurité des bases, entretien de systèmes d'armements stratégiques, recrutement, etc.) ont été transférés à des entreprises au courant de la décennie post-guerre froide.

Cette croissance de la privatisation a initialement été peu questionnée par les décideurs qui voyaient dans la démarche un instrument utile et efficace pour rationaliser la structure administrative, pour accommoder les contraintes financières, pour modifier les pratiques en vigueur ainsi que pour permettre à la défense de se concentrer sur ses tâches essentielles. Ce n'est qu'au tournant de la décennie 2000 que des préoccupations en lien avec le rôle de ces nouveaux joueurs privés dans le champ de la défense et de la sécurité ont émergé. On peut identifier deux ordres de questionnement distincts dans la littérature spécialisée. D'abord, on s'interroge sur le rôle des « corporations militaires privées », sur leur imputabilité ainsi que sur l'articulation de leurs tâches avec celles des militaires face à leur présence significative dans le cadre des guerres d'Irak et, dans une moindre mesure, d'Afghanistan (Avant 2004, Singer 2003).

Ensuite, de plus en plus d'analystes remettent en cause le postulat central aux fondements de l'externalisation, soit que le secteur privé était en mesure de fournir des services de qualité équivalente à moindres coûts (Besselman, Arora *et al.* 2000; États-Unis 2007; Hodge 2000). En effet, l'externalisation entraînait un certain nombre de conséquences. Premièrement, elle exigeait davantage de personnel administratif pour la surveillance et le suivi des contrats, plus nombreux (Markusen 2003). Deuxièmement, de plus en plus de fonctions proches du cœur de métier des armées ont été ciblées pour externalisation (États-Unis 1998b). Ces activités constituaient des marchés très étroits où la compétition, garante de l'obtention du meilleur rapport coûts-bénéfice était plutôt mince. Selon Markusen (2003), le fait de donner le contrat à une entreprise créait plus souvent qu'autrement un monopole dans ces niches très spécialisées, ce qui pouvait à terme réduire la capacité de l'État à contrôler les prix d'une activité.

Les décisions prises dans les années 1990, qui semblent avoir été avant tout tributaires de facteurs contigus à la catégorie des personnels (nécessité de contrôler les dépenses publiques, révisions des politiques de défense, impact de l'apport des nouvelles technologies), ont favorisé l'apparition de nouveaux phénomènes dans le domaine de la défense qui, aujourd'hui, questionnent les postulats à partir desquels les mesures d'ajustement pour cette rubrique ont été élaborées. Ainsi, bien qu'ils disposent de moins de visibilité que les politiques de défense ou que les grandes tendances budgétaires, les éléments soulevés dans le

cadre de cette thèse tendent à indiquer que les choix en termes d'adaptation des effectifs militaires et civils ont eu des impacts significatifs à plus long terme sur certains volets des activités de la défense.

6.2.4 Les infrastructures

Le premier élément qu'il importe de souligner en matière d'infrastructures de défense est que même si l'objectif poursuivi par tous les États était de réduire le fardeau financier qu'elles représentaient, la façon de procéder semble avant tout avoir répondu aux sensibilités nationales. D'abord, les situations de chaque pays en termes d'installations militaires étaient très différenciées : par exemple, l'Australie ne disposait d'aucune base militaire à l'étranger alors que la politique de défense post-guerre froide des États-Unis exigeait une présence militaire internationale importante. Les installations situées sur le territoire national, quant à elles, constituaient un enjeu politiquement sensible suscitant des réponses diversifiées des dirigeants. Ainsi, contrairement à ce qui a été soulevé dans le cadre de la comparaison des démarches en termes d'ajustement des effectifs, force est de constater que le niveau de convergence pour cette rubrique est plutôt faible.

Aux États-Unis, l'administration s'est trouvée face à deux ensembles distincts de problèmes en matière de réduction des infrastructures : les bases localisées en territoire national et celles situées hors du pays. Pour la gestion des installations nationales, les autorités politiques ont mis en place une démarche unique au monde, la Commission de fermeture et de restructuration des bases (*BRAC Commission*) qui incarnait un compromis entre les contraintes exercées par la politique fédérale états-unienne et la nécessité de procéder à une refonte majeure des bases militaires nationales pendant la décennie post-guerre froide. L'idée derrière ce qui est désormais connu sous le nom des « rondes de BRAC » était de rendre possible l'aliénation d'installations majeures en instaurant un mécanisme permettant d'endiguer les effets négatifs de leur fermeture dans des zones devenues dépendantes économiquement de l'apport massif d'argent fédéral qu'elles entraînaient. Le processus BRAC impliquait donc des coûts importants pour le DoD, ce qui mitigeait les économies initiales générées par les fermetures. Cependant, on espérait qu'à plus long terme, les efforts entrepris faciliteraient une réorganisation et une modernisation des installations américaines et feraient progressivement diminuer la ponction importante exercée par l'entretien de ces

sites sur le budget de la défense nationale, ce qui était l'objectif final de cette démarche lourde et complexe.

L'infrastructure de défense américaine outremer a également fait l'objet d'un compromis entre deux contraintes. Les politiques de défense post-guerre froide exigeaient en effet le maintien d'une présence avancée coûteuse que les budgets de la période ne pouvaient pleinement soutenir. Dans cette optique, les autorités ont opté pour une stratégie de prépositionnement, c'est-à-dire l'installation de matériel sur des sites stratégiquement localisés avec des effectifs réduits¹⁹⁶. En période d'inactivité, ces sites étaient moins coûteux à entretenir et ils préservaient la capacité d'intervention rapide prescrite par les politiques de sécurité post-guerre froide. Ainsi, pour les infrastructures situées hors territoire américain, on a observé une importante réduction des bases en Europe et en Asie du Sud-est, et une augmentation concomitante des installations dans la zone du Golfe persique ainsi que dans le Pacifique Nord.

Des ressemblances plus significatives en matière de gestion de la décroissance des infrastructures nationales s'observent entre le Royaume-Uni et l'Australie. Les démarches adoptées par les responsables de ces deux États répondaient avant tout aux préoccupations budgétaires et à la volonté d'introduire un mode de gestion qui privilégiait l'application de méthodes propres au secteur privé pour l'administration publique ainsi. Au Royaume-Uni, ce mode gestion des infrastructures de la défense s'inscrivait en droite ligne dans l'approche privilégiée par le gouvernement depuis l'arrivée des conservateurs au pouvoir en 1979. Contrairement aux BRAC américains, la démarche privilégiée par le gouvernement britannique ne comprenait pas la prise en compte des conséquences économiques des fermetures sur les plans locaux et régionaux. Elle avait plutôt pour mandat de procéder aux rationalisations identifiées par ses clients et de chercher à vendre les sites et les installations excédentaires au meilleur prix possible. Aucune règle ne forçait concrètement les responsables de la DEO, ni celles du ministère d'ailleurs, à consulter les collectivités touchées par les fermetures (Latty et Mercer 2006). Les initiatives de réutilisation devaient

¹⁹⁶ Voir la section sur les effectifs pour une section plus détaillée sur le pré-positionnement.

provenir des communautés elles-mêmes qui devaient négocier avec les représentants de l'agence pour racheter la base.

Le mode de gestion australien des infrastructures nationales excédentaires est calqué sur le modèle britannique. Là aussi, aucune règle ne forçait les responsables de la *Defence Estate Organisation* (version australienne) à consulter les collectivités locales lorsqu'ils décidaient de vendre une base militaire, la règle de la meilleure offre dominant le processus de délestage de manière quasi systématique. À l'instar du Royaume-Uni, la démarche australienne s'inscrivait dans le cadre d'une transformation des pratiques administratives de l'ADoD. Elle répondait à la quête de revenus entamée par l'organisation de défense australienne en 1991 pour trouver le financement nécessaire à l'ambitieux programme de modernisation dessiné en 1987. En effet, la plupart des sites désignés pour être mis hors service était localisée à proximité de zones urbaines où la valeur des terrains avait considérablement augmenté et leur vente était susceptible de renflouer les coffres du ministère.

Malgré ces similitudes entre les choix britannique et australien, deux différences importantes doivent être soulignées. Premièrement, la démarche du département australien de la Défense doit être située dans le contexte plus large de l'implantation de la politique de défense de 1987 et l'approche en matière d'infrastructures ne répondait pas uniquement aux contraintes budgétaires. En effet, le DOA en vigueur pendant pratiquement toute la décennie demandait une plus importante présence militaire dans les provinces nord de l'Australie. La fermeture des installations méridionales s'accompagnait donc simultanément de l'ouverture de nouvelles bases dans les zones septentrionales du pays. Au Royaume-Uni par contre, la politique de restructuration immobilière visait avant tout à réduire les infrastructures militaires et à concentrer les activités au sein d'un nombre plus restreint de sites. Deuxièmement, les Britanniques disposaient, au sortir de la guerre froide, de bases militaires outremer, ce qui n'était pas le cas de l'Australie. Certaines de ces installations étaient localisées dans des territoires hérités de la période coloniale toujours considérés comme étant sous protection anglaise (Bermudes, Belize, Gibraltar, Hong Kong). Les bases militaires du Royaume-Uni en Allemagne ont, quant à elles, été considérablement rationalisées en phase avec la réduction des contingents dès le début de la décennie 1990.

La fermeture des bases militaires canadiennes pendant la période post-guerre froide a avant tout servi à composer avec les contraintes financières du MDN. Après une tentative avortée au début de la décennie d'instaurer un système s'inspirant des BRAC américains, l'approche privilégiée par le gouvernement s'est avérée très directive. Les sites étaient ciblés pour fermeture via les exercices budgétaires, sans consultation avec les collectivités concernées. Certaines installations ont fait l'objet de projets de réutilisation venant du palier fédéral (Summerfield, Cornwallis) et quelques communautés locales ont reçu des compensations financières, mais la politique d'accompagnement n'a pas été systématique. Les bases militaires canadiennes en Allemagne ont quant à elles été complètement fermées.

S'il y a un point commun en matière de gestion d'infrastructures outre-mer, il est plutôt mince et il se trouve entre les trois États membres de l'OTAN et les bases otaniennes en Allemagne, qui ont été intégrées dans un important traité de désarmement conventionnel, le traité CFE. Les administrations ont ainsi toutes réduit considérablement (États-Unis, Royaume-Uni) ou éliminé complètement (Canada) leur présence militaire dans ce pays, qui répondait avant tout aux exigences de protection du territoire européen contre une vaste attaque conventionnelle des forces d'un Pacte de Varsovie dissout dont les membres envisageaient, au lendemain de la chute du mur de Berlin, de se joindre à l'Alliance atlantique. Ces décisions ont été prises assez tôt dans ces pays en conformité avec les politiques de défense formulées au début de la décennie et elles ne semblent pas avoir suscité de grandes controverses semblables à celles ayant surgit pour les bases nationales.

6.2.5 L'acquisition : lieu privilégié de l'ajustement

L'acquisition a été très largement mis à contribution par les quatre administrations de notre échantillon à la fois pour faciliter l'atteinte des objectifs de décroissance budgétaire et pour modifier les pratiques d'acquisition des ministères responsables de la défense. Les organisations militaires représentent souvent les plus importants « clients » gouvernementaux grâce aux enveloppes substantielles dont elles disposent pour leurs achats. Dans cette optique, l'intérêt accordé aux réformes de l'acquisition dans tous les pays à l'étude reflète à la fois la volonté omniprésente pendant les décennies 1980 et 1990 de mieux contrôler les dépenses gouvernementales ainsi que celle de modifier le rapport entretenu avec les firmes récoltant ces sommes, particulièrement cette poignée d'entreprises capables de gérer les

programmes majeurs mobilisant la portion charnue des budgets d'achats des ministères de défense.

Éléments d'analyse

Trois constats doivent être discutés avant de procéder à l'analyse en tant que telle. Premièrement, dans deux des quatre pays à l'étude (Royaume-Uni et Australie), les méthodes privilégiées de l'acquisition qui ont dominé la période post-guerre froide sont le fruit de réformes antérieures à la chute du mur de Berlin. Les bouleversements géopolitiques semblent avoir conforté les choix réalisés dans ce domaine quelques années plus tôt et intensifié l'application de certaines mesures, mais leurs fondements n'ont pas été modifiés. Ceci tend à indiquer que les motivations soutenant la mise en œuvre de réformes de l'acquisition y ont été attribuables à d'autres facteurs que la fin de la guerre froide. Deuxièmement, malgré d'importantes nuances entre les trajectoires nationales, il est possible d'identifier un socle commun de mesures d'adaptation en matière d'acquisition, particulièrement en ce qui a trait aux réformes des pratiques administratives ayant pour objectif de rapprocher les méthodes de travail des fonctionnaires de celles en vigueur dans le secteur commercial. Troisièmement, on doit aussi reconnaître l'existence de certaines divergences entre les trajectoires nationales. Celles-ci semblent essentiellement imputables à l'importance accordée, par les gouvernements en place, à la préservation de l'industrie qui comble les besoins de la défense nationale (États-Unis, Royaume-Uni) ou à la volonté d'en créer une par la voie des politiques de bénéfices compensatoires (Canada, Australie). Plusieurs volets des réformes mises en œuvre et les rajustements de tir observables tout au long de la décennie reflètent l'enjeu industriel militaire qui est indissociable de toute étude de la question de l'acquisition dans la défense, particulièrement lorsqu'il est question des programmes majeurs.

Pour rendre intelligible l'exercice d'analyse comparative des choix effectués pour cette variable complexe, nous explorons d'abord les mesures communes adoptées par les administrations des États à l'étude. Malgré des motivations parfois différentes, un certain nombre d'orientations en lien avec les révisions des méthodes d'acquisition ont été embrassées par l'ensemble des administrations. Ensuite, nous examinons plus attentivement où se situent les clivages pour tenter d'identifier les raisons susceptibles d'expliquer ces divergences.

La nouvelle gestion publique : la centralité du modèle britannique

Les politiques visant à faire adopter à l'État des pratiques importées du secteur privé étaient regroupées sous l'étiquette de la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*). Leur objectif était de modifier en profondeur les méthodes de travail des administrations dans leur ensemble en leur faisant adopter un profil plus commercial. Le postulat qui soutenait ce vaste effort de remodelage était que le secteur privé était beaucoup plus efficace que l'État en termes d'optimisation des ressources ainsi que de rendement et qu'en conséquence, ce dernier devait mettre en pratique, au niveau des organisations, ces instruments de gestion et ces méthodes de travail qui avaient fait le succès de grandes corporations commerciales (qualité totale, gestion « mince », six-sigma, flux tendu, etc.).

Tous les gouvernements des pays à l'étude ont adhéré à ce discours qui a imprégné l'univers un peu particulier de l'acquisition de défense. Dans ce domaine, les mesures de la nouvelle gestion publique se sont essentiellement traduites par une valorisation de l'externalisation pour l'approvisionnement en services, par l'accroissement du recours aux biens commerciaux pour une gamme élargie de produits ainsi que par d'importantes réorganisations administratives s'incarnant, entre autres, par la mise sur pied d'agences gouvernementales fonctionnelles opérant selon des règles se rapprochant de celles de l'entreprise privée. Globalement, l'introduction de ces mesures était défendue sur la base de deux grands objectifs. Premièrement, améliorer l'image de gestionnaire des ministères de défense nationaux qui étaient assez largement considérés, dans les années 1980, comme des organisations prodigues. Aux États-Unis sous Reagan, les analystes faisaient en effet référence à ces programmes « plaqués or » pour désigner les projets de modernisation exagérément chers, selon eux, du Pentagone. De l'autre côté de l'Atlantique, Thatcher n'a pas hésité à dénoncer la « collusion » coûteuse entre les grandes firmes militaires et l'État tandis qu'en Australie et au Canada, les Vérificateurs généraux ont, à plusieurs reprises, dénoncé les excès de certains programmes majeurs¹⁹⁷.

Deuxièmement, on espérait que l'amélioration du mode de gestion réduirait de manière durable le fardeau financier que représentait l'acquisition militaire sans pour autant remettre

¹⁹⁷ Le programme ADATS au Canada et celui des sous-marins de la classe Collins en Australie, en particulier, ont fait l'objet de plusieurs rapports sévères de la part des vérificateurs de ces pays.

en cause la capacité concrète des forces armées nationales de remplir leurs missions. Cette volonté de « faire autant avec moins » amène immédiatement à l'esprit la démarche privilégiée par le gouvernement britannique, qui, dans les années 1980, a fait office de pionner dans le domaine des réformes de l'acquisition et de ses pratiques. L'approche échafaudée à cette époque semble d'ailleurs avoir servi de canevas pour bon nombre de politiques élaborées dans les autres États de notre échantillon. Les mesures disparates de rationalisation et de maximisation du rendement de la « livre-défense » ont d'ailleurs été regroupées sous terme du *Best Value for Money*, c'est-à-dire la recherche du meilleur rapport coûts-bénéfices, une expression qui a été reprise par le Canada et l'Australie.

La logique soutenant le *Best Value for Money* était de présenter l'État et son plus important consommateur – la défense – comme étant des clients rationnels exigeant le maximum de leurs fournisseurs, ce qui soutenait également l'objectif de le présenter comme un gestionnaire responsable des fonds publics. C'est peut-être ce qui explique que les politiques regroupées sous la bannière du *Best Value for Money* ont suscité beaucoup d'intérêt chez les décideurs, peu importe l'environnement budgétaire qui régnait pour la défense. En Australie et aux États-Unis par exemple, elles ont été mises en œuvre dans une période de croissance des dépenses d'acquisition alors qu'au Royaume-Uni, elles ont été pensées en anticipation d'une contraction importante de l'enveloppe des acquisitions militaires et au Canada, elles ont été implantées en appui à celles-ci.

Les mesures de la nouvelle gestion publique ont eu des impacts sur plusieurs pans des activités des organisations militaires pendant la décennie post-guerre froide. Elles ont provoqué une importante mutation des secteurs des services; elles ont défriché de nouveaux espaces pour l'exercice de la concurrence, particulièrement entre les marchés commerciaux et militaires par le biais du COTS et elles ont largement soutenu le processus de décroissance des effectifs civils. Or, comme le suggèrent Detomasi (2002) et Hodge (2000), les bilans dressés de l'impact de ces mesures en termes d'économies à la fin de la décennie post-guerre froide sont plutôt mitigés. Si leur influence sur le domaine des services et de la logistique a été significative et a fait émerger un ensemble de nouvelles problématiques dans l'ère post-11 septembre, elles ne semblent pas avoir véritablement permis d'atteindre les résultats escomptés sur le plan de la réduction des coûts. Selon nous, la raison de ce phénomène est

simple : elles escamotaient dans une large mesure la partie immergée de l'iceberg de l'acquisition, soit la question des programmes majeurs.

Programmes majeurs et enjeux industriels

Il n'est sans doute pas trop risqué d'affirmer que dans tous les États à l'étude, l'enjeu des programmes majeurs a incarné le cœur des préoccupations en termes de réformes de l'acquisition pendant la décennie post-guerre froide. Il est directement lié à la question de la préservation des capacités industrielles militaires nationales au Royaume-Uni et aux États-Unis et à celle de la création de BID en Australie et au Canada. Dans cette optique, il dépasse la stricte question des coûts pour toucher des aspects d'innovation technologique, d'expertise et d'emploi, pour ne mentionner que ceux-ci. Cette diversité de priorités recouvertes par la question des programmes majeurs est sans doute un des facteurs susceptibles d'éclairer les nuances émergeant des trajectoires individuelles observées sur le plan de l'acquisition. Celles-ci sont en effet caractérisées simultanément par des convergences partielles et par des divergences plus significatives, ce qui donne l'impression de parcours différenciés difficiles à comparer entre eux.

Un premier point commun entre les démarches des quatre pays de notre échantillon est l'attention accordée à la concurrence comme moyen de limiter le phénomène de dérive de coûts des programmes majeurs, une source commune de préoccupations pendant la décennie post-guerre froide. Que l'État dispose ou non d'une base d'approvisionnement nationale, toutes les administrations ont mis de l'avant la mise en concurrence systématique entre fournisseurs comme pierre angulaire de l'octroi des contrats associés aux grands projets de modernisation. Or, cette importance accordée à la concurrence ne semble pas être le fruit d'une coïncidence. D'abord, le principe s'arrimait aisément, presque machinalement, à l'ensemble des réformes préconisées par la nouvelle gestion publique, qui insistait sur le meilleur rapport coûts-bénéfices. Il s'inscrivait directement dans le discours néolibéral porté par les administrations de Reagan et de H.W. Bush aux États-Unis, de Mulroney au Canada et de Thatcher et Major au Royaume-Uni. Ensuite, pour les États-Unis et le Royaume-Uni, la concurrence était perçue comme une manière de contraindre les firmes stratégiques composant le noyau industriel militaire à modifier leurs manières de faire des affaires : il s'agissait de les rendre plus compétitives en les soumettant à la rude discipline de l'offre et de la demande. Au Canada et en Australie par contre, la question du lien entre concurrence et

industrie s'est posée de manière très différente. L'enjeu était de créer une BID nationale et la question de l'octroi des contrats pour les programmes majeurs était orientée selon cette priorité. Ainsi, force est de constater que malgré les discours, la concurrence n'a pas été comprise et appliquée de la même manière selon les États et les administrations, ou encore avec le même zèle.

On remarque donc que deux sous-ensembles se dégagent lorsqu'il est question des programmes majeurs. Un premier regroupe les deux États de notre échantillon disposant déjà d'une importante industrie de défense et le second, les pays qui ont cherché à favoriser l'émergence de BID sur leur territoire.

Royaume-Uni et États-Unis

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, la volonté de modifier le profil de la base industrielle de défense nationale a pour beaucoup sous-tendu les efforts en vue d'introduire plus de concurrence dans le processus d'octroi de contrats pour les programmes majeurs. L'administration de Thatcher, en particulier, n'a pas caché sa volonté de rendre les firmes militaires britanniques plus compétitives en les confrontant à un environnement d'affaires transformé où la question des coûts devenait plus centrale à la décision d'aller de l'avant avec un projet, parfois au détriment du maintien ou de la création de capacités nationales dans un domaine stratégique. L'abandon partiel de l'achat préférentiel (*Buy British*) pour permettre la participation de firmes étrangères au marché national de défense s'inscrit pleinement dans cette ligne de conduite et d'ailleurs, la mesure a été prise très au sérieux par l'industrie suite à l'annulation, en 1986, du programme 100 % britannique de système de détection rapide aéroporté (AEW) sur un avion *Nimrod*, au profit du *Sentry* de Boeing disponible « sur tablettes ».

Aux États-Unis aussi, le mécanisme a fait partie des réformes de l'acquisition. Son rôle était toutefois différent de celui envisagé par les autorités britanniques. Sous Reagan, la concurrence a plutôt servi à faciliter la validation politique d'un vaste programme de modernisation impliquant d'importantes augmentations budgétaires et reposant sur des programmes contestés comme l'Initiative de défense stratégique (Wirls 1992). Sous Clinton, elle était essentiellement appréhendée à travers le prisme de la stratégie d'intégration civile militaire qui avait ultimement pour objectif de préserver les capacités industrielles et

technologiques de défense du pays. Elle était perçue comme un levier parmi d'autres pour favoriser une interpénétration accrue des bases technologiques commerciales et militaires et ainsi augmenter la résilience et la compétitivité de l'ensemble industriel américain.

La priorité accordée par l'administration démocrate au maintien des capacités industrielles militaires nationales, elle-même conditionnée par une politique de défense et de sécurité qui continuait d'insister sur la nécessité de l'avantage technologique (Sapolsky, Gholz *et al.* 1999), a donc limité la portée de la concurrence lorsque l'on compare l'expérience américaine à la démarche britannique. Ainsi, des assouplissements au *Buy American Act*, qui auraient permis une plus importante participation de joueurs étrangers dans le marché américain, n'ont pas véritablement été pris en considération à cette époque (Lorell, Lowell *et al.* 2002). La plupart des mesures adoptées cherchaient plutôt à faciliter le recours à des biens disponibles dans les marchés commerciaux, ce qui, logiquement, augmentait la concurrence au sein d'un marché en ouvrant l'accès à de nouveaux joueurs. Les orientations du *Federal Acquisition Streamlining Act* (FASA) de 1994 sont l'expression la plus éloquente, au plan de l'acquisition, de cette stratégie imaginée par l'équipe de Clinton.

Malgré les démarcations observées dans la rigueur et l'étendue de son application, l'insistance sur la concurrence dans ces deux pays a tout de même permis d'introduire plusieurs changements dans les processus d'achat : le resserrement des conditions d'octroi de contrats en source unique; l'ouverture des différentes étapes d'un programme à des appels d'offres; la modification des véhicules contractuels pour transférer les risques à l'entreprise chargée d'exécuter le projet ; l'abandon partiel de la formule de contrats garantissant la marge bénéficiaire du fournisseur (*Cost-Plus*), pour ne mentionner que ceux-ci. Globalement, elle a signalé une volonté de transformation sélective de l'attitude de l'État face à la défense d'un rôle de chef d'orchestre industriel participant à toutes les étapes d'un projet à celui de client plus exigeant et pointilleux.

De prime abord, les réformes axées sur un accroissement de la concurrence semblent avoir eu le plus d'impacts au Royaume-Uni, où elles ont peut-être été appliquées de manière plus

vigoureuse qu'aux États-Unis jusqu'à l'arrivée des travaillistes de Blair en 1997¹⁹⁸. Les gouvernements de Thatcher et de Major se sont en effet avancés beaucoup plus loin dans la voie de l'ouverture de leur marché à la concurrence que leurs vis-à-vis américains, même si des intentions et des buts très similaires étaient exprimés des deux côtés de l'Atlantique Nord quant au caractère central du mécanisme pour contrôler les coûts. Il faut souligner également qu'aux États-Unis, le processus d'acquisition de défense est peu centralisé, ce qui limite probablement les effets de ce type de réformes. Les services militaires américains disposent en effet d'une importante autonomie en matière d'achats et peuvent exercer efficacement leur influence pour obtenir les capacités désirées¹⁹⁹, parfois au prix d'une transgression des règles élaborées par le bureau du secrétaire à la Défense. Le Congrès est également un acteur très important dans le processus, notamment par le biais du processus annuel d'appropriation et ses membres sont régulièrement taxés de faire obstruction au DoD sur les enjeux d'acquisition et d'industrie de défense, particulièrement lorsque l'issue d'un concours est susceptible d'avoir un impact important sur l'emploi et la survie des usines dans certains états fédérés clés. La toute récente crise sur l'octroi du lucratif contrat visant à remplacer la flotte américaine d'avions ravitailleurs, qu'EADS avait remporté en partenariat avec Northrop Grumman, illustre cette dynamique propre au système politique américain.

Un second point de convergence significative entre les deux puissances industrielles à l'étude est incarné par la mise sur pied de groupes autonomes, multidisciplinaires et flexibles regroupant toutes les parties intéressées²⁰⁰ à un programme, nommé les équipes intégrées de produits, pour encadrer et faire avancer le projet en limitant les dérapages sur les plans des coûts et des délais. Reflet de l'importance accordée au dialogue avec l'industrie, ces équipes ont été implantées aux États-Unis dès la première moitié des années 1990, car cette idée s'arrimait bien, d'une part, avec la politique d'intégration civile militaire en permettant une

¹⁹⁸ Ce dernier, tout en situant le mécanisme au cœur de la politique d'achat, a tout de même recentré la politique d'approvisionnement pour mieux prendre en compte les enjeux industriels

¹⁹⁹ Cette résistance aux changements dans les méthodes d'achat affichée par les services du DoD a d'ailleurs mené le premier sous-secrétaire de la Défense à l'acquisition, dont le poste avait été créé sous l'administration de Reagan expressément pour faciliter la mise en œuvre d'une réforme de l'acquisition priorisant la concurrence, à remettre sa démission un an seulement après son entrée en fonction (Cushman Jr 1987).

²⁰⁰ Représentants de l'industrie, équipes d'ingénieurs, personnel des finances, militaires, etc.

participation plus importante d'acteurs d'horizons diversifiés pendant le déroulement d'un programme et d'autre part, avec la volonté de préserver le noyau dur de l'industrie en assouplissant les règles régissant le déroulement d'un projet d'envergure et d'assez long terme. Pour les travaillistes britanniques, les équipes intégrées de projets ont d'ailleurs constitué l'une des pièces maîtresses de leur stratégie d'acquisition baptisée « l'approvisionnement astucieux » (*smart procurement*)²⁰¹, qui cherchait précisément à rétablir des ponts quelque peu endommagés suite au passage des conservateurs. Même si l'administration de Blair a présenté les équipes intégrées comme une façon « révolutionnaire » de réformer l'acquisition, il semble assez clair qu'elle se soit largement inspirée de la démarche américaine dans ce domaine.

Canada et Australie

Ayant fait le choix, pendant la guerre froide, de ne pas soutenir la création d'une base industrielle militaire autonome, ces deux États se sont tournés vers leurs alliés pour combler les besoins les plus sophistiqués de leur défense nationale. Puisque les achats militaires sont payés par des deniers publics, ces pays sont en droit d'exiger des « bénéfices compensatoires » d'un fournisseur étranger, une pratique mieux connue au Canada sous le nom de « retombées industrielles ». Les bénéfices compensatoires permettent essentiellement aux gouvernements d'intégrer des demandes en lien avec les transferts technologiques, la création d'emploi, la répartition géographique des ouvrages ou le développement de capacités manufacturières pour tout contrat attribué à une entreprise étrangère dont la valeur totale se situe au-delà d'un certain seuil, ce qui inclut la quasi-totalité des grands programmes militaires. Dans ce cadre, l'offre de bénéfices compensatoires présentée par une entreprise peut devenir, en elle-même un facteur menant à sa sélection, au même titre que la facture finale projetée. La concurrence peut ainsi être exercée sur deux volets distincts : celui des coûts totaux d'un programme et celui de la proposition de retombées industrielles. Tout dépend donc des objectifs poursuivis par le biais de l'important levier de développement économique que cette pratique donne au gouvernement.

²⁰¹ Qui deviendra en 2002 « l'acquisition astucieuse » (*smart acquisition*) suite à quelques remaniements effectués dans le cadre de la politique industrielle de défense.

Dans la seconde moitié des années 1980, les administrations australiennes et canadiennes ont formulé des politiques de bénéfices compensatoires remarquablement similaires ayant pour but de favoriser une industrialisation militaire nationale en soutien à une politique de défense qui favorisait, dans un premier temps, la prise en charge d'un rôle plus important du pays sur le plan sécuritaire et, dans un second temps, la recherche de plus d'autonomie en matière militaire. Dans les deux cas, cette politique d'industrialisation s'accompagnait de programmes d'acquisitions majeurs et coûteux annoncés formellement dans les livres blancs parus en 1987. La condition d'obtention des contrats pour les firmes de défense étrangères intéressées par ces marchés était les propositions de retombées industrielles qui devaient contribuer directement à la mise sur pied d'une BID par le biais d'ouvertures de filiales ainsi que de transferts de technologies et d'expertise.

On remarque ainsi qu'en Australie et au Canada, la concurrence au niveau des grands projets de l'État n'a pas toujours été mise systématiquement en lien avec la question du contrôle des coûts. Au contraire, dans plusieurs cas, les gouvernements de ces deux pays ont accepté les frais supplémentaires induits par les politiques de retombées industrielles directes lorsque celles-ci correspondaient avec leurs objectifs d'industrialisation en défense. Au Canada par exemple, la politique de RIR telle qu'appliquée sous l'administration Mulroney comportait un important volet régional qui demandait aux entreprises de distribuer géographiquement les retombées projetées, un facteur d'accroissement des coûts d'un projet. L'Australie, quant à elle, s'est montrée assez transparente sur le fait que les bénéfices compensatoires représentaient des coûts additionnels pour l'État (nommés *premiums* dans les documents officiels). En fait, la plupart des réformes de l'acquisition implantées dans ce pays à partir de l'adoption du DOA de 1987 cherchaient précisément à ménager une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires sur le plan budgétaire pour pouvoir payer les programmes majeurs à travers lesquels la politique d'industrialisation militaire du pays prenait corps.

Au Canada, l'administration libérale de Chrétien élue en 1993 a, à toutes fins pratiques, abandonné la politique d'industrialisation militaire jugée trop coûteuse pour se concentrer sur l'enjeu de l'assainissement des finances publiques. Elle a ainsi signalé sa préférence pour l'achat de biens disponibles sur les marchés et pour la question du contrôle des coûts par le jeu de la concurrence. Cependant, cela n'a pas signifié l'abandon de la politique de RIR. On a

plutôt modifié ses objectifs qui sont devenus beaucoup plus vagues et qui permettent au gouvernement de procéder au cas par cas, selon les besoins et les secteurs en cause. Le document issu de l'exercice de révision de l'acquisition conduit en 1994 est en effet particulièrement vague, voire même contradictoire, sur les critères encadrant les bénéfices compensatoires, qui ont été multipliés, mais qui ne sont jamais véritablement hiérarchisés. Ainsi, la décision d'abandonner la politique d'industrialisation militaire et de revenir à une logique de retombées indirectes définies de manière *ad hoc* a effectivement mis un terme à l'importante convergence des trajectoires canadiennes et australiennes, car le gouvernement de l'île-continent a fait le choix de maintenir la ligne de conduite établie en 1987.

Les différences : la valeur accordée au levier offert par la politique d'acquisition sur l'industrie de défense

Les différences observées entre les démarches au niveau de l'application des réformes de l'acquisition pour ces achats stratégiques incarnés par les programmes majeurs sont, selon nous, imputables à l'importance accordée par les administrations aux impacts industriels nationaux de leurs choix dans ce domaine. Le meilleur exemple de cet aspect indissociable de toute discussion sur les méthodes d'approvisionnement des ministères de défense est, sans aucun doute, l'expérience unique tentée par les Américains pendant le premier mandat de Clinton. Les autorités du moment ont en effet volontairement mis à contribution l'important levier offert par l'acquisition militaire pour faciliter la mise en œuvre de ce qui aurait porté le nom de « politique industrielle » quasiment n'importe où ailleurs qu'aux États-Unis.

Du côté du Royaume-Uni, le portrait dressé tend à donner l'impression que les administrations conservatrices ont très largement privilégié l'enjeu des coûts au détriment des questions industrielles. Cependant, plusieurs bilans dressés par des analystes des mesures mises en œuvre pendant la période où les conservateurs étaient à la barre du pays présentent une image plus nuancée de la vigueur avec laquelle elles ont été appliquées, particulièrement au niveau des programmes majeurs (Cooper 1997; De Fraja et Hartley 1996; Hartley 1998; Schofield 1995; Walker et Gummet 1989). Selon les données recueillies par Keohane (2002), les entreprises étrangères peuvent soumissionner pour approximativement près la moitié des contrats du MoD. Or, comme le fait remarquer Hartley (2004), la proportion de contrats octroyés à des fournisseurs étrangers, si elle a effectivement presque triplé pendant la

décennie 1990, est en fait passée de 6 % à 16 % des dépenses totales en équipements, ce qui représente moins de la moitié de la portion de contrats ouverte à la concurrence extérieure.

Ceci tend donc à révéler l'existence d'une préférence résiduelle et peut-être sélective pour les fournisseurs nationaux. D'ailleurs, certains auteurs (Walker et Gummet 1989; Cooper 1997) ont identifié quelques projets pour lesquels la maîtrise d'œuvre a été allouée à un joueur britannique malgré des offres plus concurrentielles présentées par des entreprises étrangères. Rappelons à cet effet que le Royaume-Uni fait encore parti de ces États dont les firmes nationales sont capables de fabriquer une gamme diversifiée d'équipements militaires sophistiqués et que le pays s'est systématiquement classé parmi les cinq premiers producteurs et exportateurs d'armements pendant la période post-guerre froide (Sköns et Baumann 2003). Ce positionnement de puissance industrielle militaire est peut-être révélateur d'un soutien, indirect et feutré, de l'État à son noyau d'entreprises de défense, entre autres par le biais de la politique d'acquisition.

Un autre phénomène qui semble aller dans le sens d'une application inégale des directives de concurrence en ce qui concerne les programmes majeurs est le faible impact qu'elles semblent avoir eu sur l'évolution des coûts des programmes majeurs. Actuellement (2007-2008), selon le GAO, les délais et les surcoûts associés à 95 grands projets d'armement américains sont de 20 mois et de 25 % (États-Unis 2008) et au Royaume-Uni, des délais de 38 mois et des dépassements de coûts de 11 % sont observés pour 20 d'entre eux (Royaume-Uni 2007), ce qui tend à indiquer que les choses ont peu changé depuis les années 1980. Le Canada et l'Australie ne semblent pas échapper à cette logique et affichent aussi, pour l'heure, des résultats mitigés sur le plan du contrôle des coûts.

Cette analyse et les études de cas qui la soutienne illustrent, selon nous, les limites inhérentes à la portée de réformes de l'acquisition fondées sur l'introduction de politiques inspirées des pratiques du secteur privé/commercial dans un marché qui opère selon des règles et une logique différentes de sa contrepartie civile, particulièrement lorsqu'il est question de cette poignée de programmes majeurs confiés à des entreprises jugées stratégiques dans le panorama industriel national.

6.2.6 La R-D : les limites de la convergence

La catégorie de la recherche et du développement militaire est sans doute la plus difficile à traiter. La disponibilité et la transparence des données fournies dans ce domaine est en effet extrêmement variable d'un État à l'autre. Le niveau d'intérêt affiché par les analystes de la défense à l'égard de cette activité est aussi assez inégal, ce qui explique peut-être le caractère morcelé de l'information offerte sur ce sujet. Il est tout de même possible de procéder à une comparaison des démarches, notamment au sein des sous-ensembles formés par les deux États producteurs, soit les États-Unis et le Royaume-Uni, et les États importateurs, le Canada et l'Australie.

Éléments d'analyse

Au terme de la réalisation des études de cas, force est de constater que peu d'éléments unissent les démarches adoptées par chacun des États de notre échantillon dans le domaine de la R-D militaire. Ce phénomène est attribuable à plusieurs facteurs. D'abord, la distinction majeure entre les deux puissances industrielles de notre échantillon et ceux qui se procurent leurs équipements auprès de sources étrangères. En effet, la R-D militaire ne sert absolument pas les mêmes objectifs selon que l'État investisse pour développer des capacités nationales technologiques en réponse à une politique d'approvisionnement autonome ou qu'il fasse appel à des sources étrangères. En fait, le Canada et l'Australie ne constituent pas des joueurs significatifs en matière de R-D en défense. Ce sont des importateurs de technologies et ils sont largement à la remorque des grands États producteurs dans ce domaine. Leurs activités de développement scientifique et technologique militaires sont limitées et répondent essentiellement à des besoins et à des missions internes assez pointues ainsi qu'à des politiques très ciblées en matière d'approvisionnement, comme c'est le cas en Australie.

Ensuite, le domaine est caractérisé par une importante hiérarchie entre les quatre États retenus pour cette thèse au sommet de laquelle siègent sans conteste les États-Unis. La superpuissance est dans une classe à part en matière de capacité d'innovation militaire, une situation qui existait déjà avant la fin de la guerre froide et qui a été amplifiée par les choix budgétaires américains et sur le plan de la R-D. Il est d'ailleurs étonnant de constater que cette dynamique été un important facteur de convergence pour d'autres catégories, notamment celle des budgets et celle des politiques de défense.

Le maintien de la R-D aux États-Unis : les conséquences

L'administration de Clinton a opté pour une démarche d'adaptation de la recherche et du développement unique dans le sens où elle reflétait ses préoccupations quant au maintien des capacités technologiques nécessaires pour soutenir à la fois la politique de défense et, plus globalement, une stratégie visant à assurer la pérennité de l'avantage militaire américain. Telle une poupée russe, cette approche s'insérait également dans une entreprise plus vaste de revitalisation de l'économie nationale, d'amélioration de la compétitivité et de positionnement avantageux des États-Unis à l'échelle mondiale à plus long terme. La décision de maintenir les budgets en R-D en défense, qui a été l'une des conséquences de ces politiques est, selon nous, la dimension qui a eu le plus d'impacts sur la trajectoire post-guerre froide de la superpuissance et sur celle des autres États de notre échantillon pour cette variable. Le gouvernement a fait ce choix en soutien à un double objectif : premièrement, protéger le noyau dur de capacités technologiques militaires des effets immédiats d'une période de décroissance et des mutations industrielles qui étaient la conséquence anticipée (et souhaitée) de réductions budgétaires de l'ordre de 50 % dans l'acquisition; deuxièmement, appuyer les efforts d'intégration des bases industrielles commerciales et militaires par le biais de développement de technologies communes, dites à « double application ».

Concrètement, le choix de préserver en bonne partie les allocations de R-D en défense a permis de peaufiner et d'amener à maturité des projets démarrés avant la fin de la guerre froide. Or, plusieurs de ces programmes²⁰² sont arrivés au terme de la phase de développement et d'évaluation pendant les années 1990 et se sont retrouvés devant ce que les analystes du milieu de la défense nomment la « vallée de la mort », c'est-à-dire cette étape de leur évolution où les autorités doivent décider si un projet entre en phase initiale de production ou s'il est tabletté. La décision de donner le feu vert à la production nécessite d'augmenter les investissements en acquisition et donc de se commettre financièrement sur un système pour les quinze années suivantes; le choix de ne pas donner suite à un programme arrivé à ce stade signifie, quant à lui, sa mort ou à tout le moins sa suspension pour une durée indéterminée et signale en fait que les sommes injectées jusqu'alors n'ont pas débouché sur

²⁰² Les plus connus sont les programmes liés à la défense missile; le V-22 Osprey, et les munitions de précision dites « intelligentes ».

une nouvelle capacité pour les forces armées. Face à ce dilemme, qui apparaissait sommes toutes inévitable compte tenu du maintien relatif des allocations en R-D, l'administration de Clinton a opté, lors de son second mandat, pour une modernisation visant à mettre en service une nouvelle génération d'armement ayant davantage de caractéristiques interarmes et incorporant les technologies de la RAM. Ce faisant, elle a inversé la tendance à la décroissance des dépenses d'acquisition qui avait caractérisé son ordre du jour en matière de défense au moment de son arrivée au pouvoir en 1993.

De plus, le fait d'avoir préservé les budgets de R-D a contribué à creuser encore davantage un fossé technologique militaire déjà existant au début de la décennie 1990 entre les États-Unis et le reste du monde, y compris le Royaume-Uni, l'autre puissance industrielle militaire de notre échantillon (James 2006). En effet, en Grande-Bretagne, les sommes allouées spécifiquement à la science et technologie militaire ont décliné à peu près au même rythme que l'ensemble des dépenses de défense du pays. De manière concomitante à ce processus de décroissance, la structure institutionnelle soutenant la R-D militaire du pays a été profondément remodelée pour être ultimement privatisée en 2003, à l'exception d'une petite entité, représentant le quart de ce qu'avaient été les laboratoires militaires britanniques au début de la décennie 1990²⁰³. Cette approche semble refléter un certain désengagement des autorités publiques envers la R-D militaire, un phénomène noté par Saviotti et Gummett (1994). En effet, une transformation de cette nature et de cette ampleur de la charpente soutenant la R-D en défense n'est certainement pas observable aux États-Unis, où les incursions dans la voie d'une rationalisation des centres de recherche se sont limitées à des directives d'amélioration des modes de gestion et d'un accroissement de la collaboration entre les services²⁰⁴.

²⁰³ Au plus fort de la concentration des activités de R-D publiques britanniques au milieu de la décennie 1990, la DERA employait plus de 12 000 personnes. Suite à la privatisation de QinetiQ (successeur de la DERA), ce qui est resté des laboratoires britanniques non-nucléaires, le DSTL, comptait 3 500 employés. À titre de référence mentionnons que l'organisation de S-T australienne, la DSTO emploie 2 300 personnes.

²⁰⁴ Tout comme pour l'approvisionnement, la majeure partie des programmes de R-D (représentant bon an mal approximativement 75 % des dépenses totales du DoD en RDT-E) est gérée de manière indépendante par les services qui ont leurs propres réseaux de laboratoires et de centres de recherche, de test et d'évaluation.

Le Royaume-Uni, toujours pris entre l'arbre des contraintes financières et l'écorce de la volonté de maintien de puissance, de prestige et de crédibilité auprès des décideurs à Washington, a essentiellement appuyé sa démarche d'adaptation sur deux grands vecteurs. Le premier était une « agencification » ayant pour but de soumettre la science et technologie défense à un mode de fonctionnement plus commercial et de lui faire générer des revenus lorsque cela était possible. L'idée maîtresse qui soutenait le processus d'autonomisation de la R-D était d'en faire une activité plus rentable et attrayante pour le secteur privé pour ainsi compenser les réductions de financement (Bellais 2004). Le second était constitué par un exercice d'identification des capacités technologiques militaires stratégiques que le pays devait conserver dans un contexte de décroissance budgétaire. Cette façon de procéder signifiait, en quelque sorte, que le pays reconnaissait implicitement ne pas avoir les moyens requis pour conserver une palette diversifiée de compétences militaires technologiques et qu'il allait devoir faire des choix difficiles. Elle indique également que le Royaume-Uni s'est engagé, à ce moment, dans une logique de spécialisation à plus long terme, ce qui implique aussi la possibilité d'une certaine dépendance sélective à l'endroit des États-Unis pour l'accès à ces classes d'armement qu'il devra éventuellement renoncer à fabriquer de manière autonome compte tenu des coûts prohibitifs associés à leur développement²⁰⁵.

Pour ce qui est du Canada et de l'Australie, le maintien des dépenses en recherche et développement du DoD a surtout eu pour effet d'accroître un écart technologique industriel déjà considérable avec leurs partenaires de défense privilégiés et du même coup, leur dépendance aux sources extérieures pour ces systèmes très sophistiqués. Le choix de se procurer les grandes plateformes militaires auprès de fournisseurs étrangers indiquait en fait que ces deux pays ne souhaitaient pas soutenir une base d'approvisionnement autonome exhaustive. Les objectifs poursuivis par leurs politiques d'industrialisation militaire étaient beaucoup plus circonscrits. Concrètement, cela supprimait la nécessité d'investir massivement en vue de générer une capacité technologique nationale, une caractéristique illustrée par la faiblesse de leurs budgets en R-D en défense et le caractère irrégulier de leur évolution pendant la décennie post-guerre froide. La dépendance aux sources extérieures était

²⁰⁵ Par exemple certaines capacités associées à la RAM.

donc déjà une réalité pour les autorités canadiennes et australiennes depuis un moment, mais la dynamique budgétaire de la décennie post-guerre froide a fait descendre de plusieurs crans ces deux pays dans la « chaîne alimentaire technologique » militaire.

De manière peut-être plus significative pour leurs ministères de défense, l'incapacité éventuelle d'États producteurs, comme le Royaume-Uni par exemple, d'offrir des systèmes et des technologies concurrentes dans certains domaines peut également avoir pour effet de concentrer davantage cette dépendance envers les technologies américaines, une dynamique soutenue par des politiques de défense mettant l'accent sur la planification par capacités, l'interopérabilité, la RAM et les opérations en coalition ainsi que par des industries nationales composées en majeure partie par des filiales des grands joueurs américains (Wylie, Markowski *et al.* 2006). Une compilation rapide des annonces récentes d'achats faites par le MDN canadien tend à confirmer que la majorité de ceux-ci sont actuellement réalisés auprès de firmes américaines,²⁰⁶ mais en Australie plusieurs contrats substantiels, notamment dans le secteur naval, ont été octroyés à des firmes européennes²⁰⁷ et australiennes. Le portrait d'une dépendance y apparaît donc plus nuancé, mais il faut rappeler que l'Australie n'est pas liée aux États-Unis par un ensemble d'ententes économiques et sécuritaires aussi important et volumineux que ne l'est le Canada. Cette situation tend toutefois à changer : en 2004, les gouvernements australien et américain signaient un Traité de libre échange économique calqué sur l'ALENA et en 2007, un accord de coopération en matière de défense qui lève plusieurs restrictions en matière d'échange de matériel militaire et de coopération industrielle entre les deux pays.

La double application

Sans doute le seul point de rencontre significatif observé entre leur démarche, l'idée de déconstruire le « mur de séparation » entre les univers civil et militaire semble avoir eu une certaine prise aux États-Unis et au Royaume-Uni, suffisamment pour que les administrations

²⁰⁶ Au Canada, trois des cinq programmes regroupés sous la stratégie d'approvisionnement intitulée « Canada d'abord » ont été octroyés à Boeing et à Lockheed.

²⁰⁷ Le programme de destroyer a été octroyé à la firme espagnole Navantia; Boeing a eu un contrat pour les Super-Hornet; BAe Systems Australie a obtenu le contrat de modernisation de l'avionique des P3 Orion; la firme australienne Tenix a remporté la maîtrise d'œuvre du programme de Landing Platform Dock et la firme espagnole Navantia pour des navires (voir Defence Industry Daily).

mettent en œuvre des programmes visant à faciliter les échanges entre les deux domaines ainsi que le développement de technologies intrinsèquement doubles. Le contexte post-guerre froide semble d'ailleurs avoir été favorable à la formulation de projets de cette nature, dont la plupart avaient pour objectif de préserver les capacités industrielles et technologiques déjà existantes.

Comme nous l'avons vu dans l'étude de cas, aux États-Unis, l'objectif central poursuivi par l'administration américaine était d'intégrer les bases industrielles et technologiques civiles et militaires. Le vecteur principal de ce rapprochement était situé au niveau des activités de R-D, ce qui explique en partie le maintien relatif des subsides dans cette enveloppe budgétaire (Stowsky 1999). Ainsi, le processus d'intégration civil militaire passait avant tout par le financement du développement de technologies conçues dès le départ pour avoir des applications dans les deux marchés. La cheville ouvrière de cette stratégie était incarnée par le Programme de réinvestissement technologique (TRP), piloté par la DARPA, une agence relevant directement du bureau secrétaire à la Défense, ce qui permettait de contourner le problème de l'obstruction exercée par les services. La démarche privilégiée par l'administration comportait également l'avantage de mobiliser une partie des investissements publics fédéraux en R-D, dont approximativement 50 % sont destinés à la défense, pour soutenir l'unification des deux ensembles industriels. Cela s'est toutefois révélé une faiblesse, car le TRP a été éliminé, entre autres, avec l'argument qu'il était trop éloigné des besoins du Pentagone.

Au Royaume-Uni, l'idée de faciliter et de favoriser les échanges entre les domaines civils et militaires circulait dans les milieux politiques depuis le milieu des années 1980. Confronté à un phénomène de ralentissement global du financement de la R-D (défense et civile) (James 2000) et à d'importantes contraintes financières, la double application présentait certains avantages indéniables pour le gouvernement britannique (maximisation des résultats, stimulation de la R-D privée, etc.). C'est toutefois le Livre blanc sur l'avenir de la science et de la technologie de 1993 qui semble avoir été la bougie d'allumage de la création des Centres de technologies à double application (DUTC), la seule véritable matérialisation de l'idée au Royaume-Uni. Le document demandait en effet que la R-D défense contribue davantage à la création de la richesse collective par le biais d'échanges plus soutenus entre

les activités civiles et militaires. Cet accroissement était d'ailleurs présenté par les rédacteurs du document comme une condition de la pérennisation des capacités de recherche du ministère de la Défense britannique, un discours similaire à celui proposé par l'administration américaine à peu près à la même époque (Royaume-Uni 1993b). Cependant, dire que les DUTC issus de ces recommandations ont incarné une véritable stratégie d'adaptation industrielle et technologique post-guerre froide visant à positionner le pays à plus long terme sur le plan international serait, selon nous, largement exagéré.

Au terme de la décennie 1990, on doit faire le constat que l'impact de ces programmes a été limité. Au Royaume-Uni, les DUTC paraissent au final avoir eu un effet marginal sur les activités de S-T du pays. D'ailleurs, ce qu'il est advenu de ces centres suite à la privatisation des trois-quarts de la DERA n'est pas très clair (Langley 2005). Les bribes d'information disponibles semblent indiquer qu'ils ont été vendus en même temps que les autres composantes de l'agence de R-D britannique et que l'intérêt du MoD pour ce type d'activité s'est graduellement éteint. De plus, au terme de quinze ans de restructurations majeures, ce qui est resté de la S-T militaire publique au Royaume-Uni apparaît très axé sur les besoins des forces armées britanniques et miser davantage sur le transfert de technologies militaires vers le domaine civil (*spin-off*) lorsque c'est possible plutôt que sur la double application.

Aux États-Unis, la durée de vie écourtée du TRP ne lui a pas permis de remplir son ambitieuse mission d'intégration civile militaire sur le plan industriel. Cela n'a cependant pas signalé l'extinction de l'intérêt des autorités de défense envers le principe d'échanges plus soutenus entre les marchés civil et militaire. D'autres programmes d'échanges dits de double application ont ainsi vu le jour dans la seconde moitié des années 1990²⁰⁸, mais ils étaient beaucoup moins ambitieux en termes d'objectifs et leur financement ne représentait qu'une fraction des montants qui avaient été dégagés pour le TRP²⁰⁹. De manière encore plus fondamentale, ils opéraient un glissement vers des objectifs de nature beaucoup plus militaire. Alors qu'on accélérât le rythme de l'intégration des technologies associées à la

²⁰⁸ Le *Dual-Use Applications Program* (le DUAP) et le *Commercial Operations and Support and Savings Initiative* (COSSI).

²⁰⁹ Le DARPA a reçu 1 milliard de dollars de budget en R-D dans le cadre du TRP alors que le DUAP se voyait allouer une enveloppe de 100 millions de dollars et le COSSI, une de 85 millions (États-Unis 1997c; Stowsky 1999).

RAM dans le cadre des processus de « transformation » des forces, le but de cette seconde génération de programmes était de tirer le plus possible avantage des développements rapides dans le secteur commercial de haute technologie pour les adapter aux exigences de la défense (une sorte de *spin-on*) (Dombrowski et Gholz 2006).

Ainsi, le facteur qui semble avoir le plus influencé le maintien de l'intérêt des institutions de défense pour ce qui se faisait dans les marchés civils est la RAM. En effet, comme le soulignent Dombrowski et Gholz (2006), cette « révolution » de la manière de faire la guerre avait initialement pour moteur les développements technologiques civils devant d'abord et avant tout permettre de rénover les flottes à moindres coûts en leur offrant des « multiplicateurs de force ». Ce n'est que plus tard dans la décennie et même après 2001, que les partisans d'une modernisation des équipements axée sur la RAM ont appuyé leur argumentaire sur les menaces émergentes et qu'ils se sont servis des théâtres opérationnels en Irak et en Afghanistan comme des vitrines pour faire valoir ces systèmes réseaux-centrés de précision qui en sont devenus la marque de commerce²¹⁰.

Aux États-Unis, il semble assez clair que l'emprise croissante de la RAM sur les doctrines et les développements technologiques a contribué à modifier la nature des liens entre la recherche militaire et civile. En fait, cette idée a largement encouragé les transferts technologiques du civil vers la défense (*spin-on*) mais elle a simultanément marginalisé le développement des technologies à double application telles que définies dans le cadre du TRP. Ce faisant, elle a affaibli les motivations à disséminer les innovations militaires dans les marchés commerciaux, puisque c'était désormais ces derniers qui constituaient la source principale d'innovation (James 2006). Au Royaume-Uni, la prudence affichée par Blair lors de son premier mandat face aux technologies qui sous-tendait cette révolution et le peu d'intérêt affiché pour les programmes de double application conjuguée à la privatisation quasi complète des laboratoires du pays tend à renvoyer l'image d'une administration qui s'est désintéressée de l'enjeu d'un échange technologique entre les domaines civils et militaires.

²¹⁰ Le *Future Combat System*; la munition de précision Excalibur; les drones et divers systèmes robotisés.

Pérennisation de la recherche nucléaire

Dans les deux États de notre échantillon à disposer de cette classe d'armement, les activités de R-D en lien avec le nucléaire militaire ont été relativement isolées des processus de restructuration et/ou d'intégration implantés pour les autres rubriques de la défense nationale. On remarque certains efforts en vue de restructurer les organisations et leurs modes de gestion, mais étant donné leur caractère sensible, les administrations ont conservé un important contrôle sur cette activité également soumise à plusieurs accords internationaux. Par exemple, au Royaume-Uni, même si des données de première source sont rares, les budgets alloués à l'*Atomic Weapons Establishment* (AWE) semblent être demeurés essentiellement stables pendant la décennie post-guerre froide en réponse aux besoins en entretien du parc de SLBM et des sous-marins de la classe Vanguard qui composent encore l'arsenal nucléaire britannique (Hartley 2006a; Ritchie 2007). Cependant, les anciens *Royal Ordnance Factories* et les laboratoires de recherche nucléaire responsables des ogives des systèmes Tridents ont été partiellement privatisés sous forme de GOCO pour en rationaliser la gestion.

Aux États-Unis aussi, malgré l'absence de projets de modernisation des arsenaux, les budgets n'apparaissent pas avoir connu de baisses aussi drastiques que celles rencontrées dans d'autres rubriques (National Science Foundation 1995-2007). Le complexe scientifique lié au programme nucléaire américain a ainsi été sujet à quelques mesures de rationalisations, telles que la consolidation et la fermeture de sites mineurs, des compressions en personnel et davantage d'impartition pour les tâches plus secondaires, des directives qui, selon le GAO, auraient été peu suivies et sans grandes conséquences sur les activités (États-Unis 1995c; 1998d; 2001a).

Ce sont plutôt les changements apportés à la mission du *Department of Energy* (DoE), ministère chargé des organisations de R-D nucléaire militaire²¹¹, qui constituent l'élément d'adaptation post-guerre froide le plus intéressant. Le DoE et ses centres de recherche nucléaire militaire étaient désormais responsables d'activités telles le démantèlement des

²¹¹ Certaines unités multi missions sont gérées conjointement par le DoE et le DoD. Par exemple, les laboratoires de recherche sur la propulsion navale nucléaire sont sous la gouverne du DoE et du département de la Marine.

ogives, la gestion des déchets radioactifs et la décontamination des sites. Selon McNamara (2001), ce changement d'orientation aurait été encouragé par les scientifiques des trois grands laboratoires de développement nucléaire militaire dans l'optique de diminuer l'éventualité d'une fermeture des sites ou d'une trop importante rationalisations de leurs activités en faisant valoir un nouveau rôle plus en phase avec les réalités et les besoins du moment.

Cependant, la volonté de préserver une capacité minimale de recherche nucléaire militaire était apparente au plus haut niveau de l'administration. La *Nuclear Posture Review* de 1994 prescrivait clairement la capacité de reconstitution de l'arsenal : « Maintain the capability to design, fabricate, and certify new warheads; Maintain a science and technology base needed to support nuclear weapons » (États-Unis 1995a : [103]). Cette position souligne l'incertitude qui régnait sur le plan nucléaire pendant la décennie post-guerre froide. Le gouvernement semble avoir voulu faire preuve de prudence en ne prenant pas le risque d'entamer de manière irréversible les capacités et l'expertise requises pour cette classe d'armement un peu à part. Inévitablement, l'idée à la base du principe de reconstitution était de faciliter une éventuelle modernisation des arsenaux si l'État le jugeait nécessaire pour la sécurité nationale. Notons qu'Aux États-Unis, plusieurs projets ont été mis en en route suite à la parution de la *Nuclear Posture Review* de 2002, dont le controversé *Reliable Replacement Warhead* (RRW)²¹² débuté en 2004 et un nouveau programme d'armes nucléaires tactiques, les *Earth Penetrating Weapons* (les fameux « Bunker-Busters »).

La logique semble avoir été la même au Royaume-Uni où les laboratoires associés au nucléaire militaire ont été maintenus en vie. Au début de la décennie post-guerre froide, alors que l'actuel système trident entraînait tout juste en service, l'administration de Major a fait le choix de conserver cette capacité sous une forme réduite, ce qui a justifié la préservation du financement nécessaire pour son entretien et sa mise à niveau. En 2006, le gouvernement travailliste a aussi décidé d'aller de l'avant avec la modernisation du « dispositif de dissuasion indépendant » britannique dont la durée de vie utile doit se terminer au courant de

²¹²Programme visant à créer une nouvelle ogive pour missiles balistiques. Le RRW est actuellement dans les limbes, le Congrès ayant décidé de stopper son financement en 2006, peu convaincu par les arguments avancés par l'exécutif sur la nécessité de concevoir une nouvelle génération de têtes nucléaires (Medalia 2008).

la décennie 2020. Cependant, étant donné l'important débat que suscite, dans ce pays, la possession d'un arsenal nucléaire, le gouvernement de Blair a opté pour une stratégie de contournement : la décision de se commettre sur de nouvelles ogives a été reportée à plus tard et incombera à l'administration qui sera élue aux élections générales de 2009. Trois nouveaux sous-marins à propulsion nucléaire seront néanmoins construits pour remplacer les quatre qui sont en service et l'on allongera la durée de vie des missiles transportés.

Par ailleurs, il est toutefois intéressant de noter que les scientifiques de l'*Atomic Weapons Establishment* (AWE) ont activement collaboré au programme RRW avec leurs collègues des laboratoires Los Alamos et Lawrence Livermore aux États-Unis (Smith 2006) et que depuis 2005, le ministère de la Défense britannique a annoncé son intention d'injecter 350 millions de livres supplémentaires annuellement pour les trois années suivantes dans le but de « soutenir le noyau dur de capacités » ainsi que pour recruter du nouveau personnel (Royaume-Uni 2006b). Même si la reprise de ces programmes de modernisation paraît essentiellement attribuable à la dynamique post-11 septembre 2001, les choix effectués pendant la décennie post-guerre froide semblent, jusque dans une certaine mesure, avoir facilité le processus en permettant de conserver intact le noyau dur des capacités détenues dans une période où plusieurs militaient pour une dénucléarisation complète de l'arsenal de défense de ces États.

Australie et Canada : confinée à une logique fonctionnelle

La mission principale des centres et des organisations de recherche des deux pays était de répondre aux besoins de leurs ministères de défense respectifs, ce qui signifiait essentiellement trois choses : a) adapter les technologies et les systèmes nouvellement acquis aux conditions d'utilisation nationale particulières (c.-à-d. chaleur ou froid extrêmes par exemple) ou pour s'assurer qu'elles s'intègrent bien dans le parc d'équipements existants; b) conseiller les autorités politiques en matière de développement technologique militaire et d'acquisition majeure et c) soutenir l'émergence et le maintien de capacités et d'expertise endogènes en lien avec l'entretien et la mise à niveau des plateformes utilisées par les forces armées du pays. Un autre mandat, moins apparent mais non moins important, était de susciter l'intérêt souvent tiède des entreprises nationales envers les développements ayant lieu dans la défense par le biais de partenariats et par des transferts de brevets, particulièrement dans le cadre de la politique d'industrialisation militaire menée par ces deux pays. Celle-ci était

d'ailleurs accompagnée de programmes de soutien au développement²¹³, bien pourvus en termes de financement de l'État et assortis de conditions intéressantes pour l'industrie.

En Australie, le rôle de la R-D militaire était un peu plus central qu'au Canada pendant une bonne partie de la décennie post-guerre froide alors que le gouvernement défendait une politique visant à favoriser une plus grande participation de joueurs nationaux dans les grands programmes d'immobilisation en capital. La politique de bénéfices compensatoires échafaudée exigeait en effet une contribution directe des firmes australiennes dans la fabrication et dans l'intégration de certains sous-systèmes identifiés dès l'étape de l'ébauche de l'appel d'offres à partir d'une liste de domaines industriels prioritaires établie par l'ADoD. Dans cette optique, les activités de R-D étaient orientées en fonction de ces priorités pour soutenir l'activité des entreprises développant des systèmes australiens devant être intégrés dans les plateformes de conception étrangère. Les difficultés budgétaires auxquelles a fait face la politique d'autonomie en défense ont toutefois suscité une forme d'agencification de l'organisation de R-D pour que celle-ci puisse s'engager plus facilement dans les activités commerciales, transférer ses brevets et ainsi générer davantage de revenus pour compenser l'étroitesse de sa marge de manœuvre financière.

Suite à l'abandon de la politique d'industrialisation militaire, la préservation ou la création de capacités en R-D défense paraît avoir incarné un enjeu d'adaptation plus marginal au Canada. L'éloignement du programme Partenariat technologique Canada, le successeur du PPIMD, des projets strictement militaires témoigne d'un certain désintérêt de l'administration à l'endroit de ce volet d'activités industrielles. Cependant, la réorganisation des laboratoires de recherche du MDN sous forme d'agences plus autonomes et davantage tournées vers les marchés commerciaux, vraisemblablement inspirée de l'expérience britannique, semble avant tout avoir cherché à conserver une base scientifique minimale dans un contexte où le COTS prenait de l'importance et où aucun nouveau programme majeur n'était prévu. La sauvegarde des centres de recherche (sauf un) permettait également au gouvernement canadien d'assurer une présence dans des projets réalisés dans le cadre de programmes multilatéraux tels que le

²¹³ Le Programme de productivité de l'industrie de défense (PPIMD) pour le Canada et l'*Australian Industry Involvement Program* (AIIP) en Australie.

Programme de coopération technique comprenant également la participation des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Ces approches des activités de R-D, que l'on peut qualifier de fonctionnelles, ont tout de même permis à ces deux États de développer des capacités très spécialisées dans des marchés de niches. Au Canada, certains développements dans le domaine des contre-mesures infrarouges ou des vêtements de protection des soldats ont connu d'importants succès auprès de clients étrangers et en Australie, la DSTO se présente comme un leader de la recherche en propulsion hypersonique et a attiré l'attention du DoD avec ses technologies anticorrosion. Même s'ils sont très intéressants, ces créneaux demeurent étroits et témoignent du fossé probablement infranchissable qui sépare actuellement la R-D en défense de ces pays de celle réalisée aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

6.2.7 Les industries : le cataclysme

La décennie post-guerre froide a été le théâtre de la plus importante mutation de l'industrie militaire depuis les restructurations ayant suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les baisses significatives dans les budgets d'achats conjuguées aux réformes des politiques d'acquisition ont en effet eu des impacts formidables sur les bases industrielles des États de notre échantillon. Dans une large mesure, les gouvernements ont été les artisans de plusieurs de ces changements, que ce soit par une forme d'interventionnisme sélectif visant à faciliter la transition ou que ce soit par la transformation en profondeur des paramètres de l'acquisition.

Éléments d'analyse

Comme pour l'acquisition, le volet des politiques s'adressant à l'industrie affiche plusieurs tendances parallèles. Une convergence partielle est en effet observable sur certains points comme l'aide à l'exportation, qui a été universellement adoptée dans les États à l'étude, mais des différences significatives apparaissent en termes de soutien aux processus de restructurations industrielles qui ont touché les États-Unis, le Royaume-Uni et dans une moindre mesure le Canada et l'Australie. Il semble que la clé pour comprendre les cheminements des États à l'étude se trouve dans l'importance accordée à l'industrie qui dessert les besoins de la défense nationale.

Par ailleurs, dans le cadre d'une section traitant de l'industrie, il est important de faire la différence entre les politiques adoptées par les administrations vis-à-vis l'industrie de défense pendant la période de décroissance et les stratégies mises en œuvre par les firmes elles-mêmes en réponse aux changements de leur environnement d'affaires traditionnel. En effet, même s'il exerce une influence considérable par son statut de client unique et de régulateur du marché, l'État ne jouit pas d'un contrôle absolu sur les entreprises de défense nationale dans les pays retenus pour cette thèse et il ne peut ainsi leur imposer une démarche d'adaptation allant dans le sens de ses priorités. Dans cette optique, sans être *a priori* incompatibles, les objectifs poursuivis par les gouvernements et ceux identifiés par les conseils d'administration des grands fournisseurs de la défense peuvent être différents et même, parfois, être en conflit.

Interventionnisme et non-interventionnisme : le caractère stratégique de la BID

De manière schématique, on peut situer l'attitude des gouvernements américain, britannique, canadien et australien le long d'un axe intervention/non-intervention. Proche du pôle intervention se trouve la démarche de l'administration américaine, qui a ouvertement soutenu la préservation d'un noyau dur industriel et technologique par le biais de la politique d'acquisition et des programmes de R-D, mais aussi par une aide directe à la BID. Cet appui important et dans plusieurs cas directement canalisé vers les firmes a été conçu en réponse aux diminutions sensibles effectuées dans les budgets d'acquisition, qui étaient susceptibles de provoquer la disparition de certains joueurs et, logiquement, de leur savoir-faire. Alors que les gouvernements de Reagan et de G.H.W. Bush avaient axé l'essentiel de leur approche vis-à-vis l'industrie sur un remaniement de l'offre (l'acquisition), l'administration de Clinton, qui anticipait un approfondissement majeur des compressions budgétaires, n'a pas attendu que les « forces du marché » fassent le ménage dans l'industrie militaire américaine. Elle a choisi de financer les fusions industrielles, de lever temporairement les restrictions légales qui pouvaient faire obstacle à un processus de consolidation attendu, d'élaborer des programmes de soutien à des secteurs jugés vulnérables²¹⁴ et d'appuyer les ventes à l'étranger des grands groupes de défense en réformant le lourd appareillage administratif encadrant les exportations

²¹⁴ MARITECH pour le secteur naval et ARMS pour celui des munitions et des poudres et explosifs.

de matériel de défense. La volonté d'intervention était donc palpable et les efforts tant politiques que financiers et administratifs, déployés par l'administration de Clinton envers cette industrie stratégique ont été considérables.

L'approche du gouvernement britannique se situerait, selon nous, plutôt vers le centre de l'axe car malgré un discours dominé par la non-intervention, plusieurs aspects tendent à nuancer le portrait d'un abandon complet de la BID du pays. Il est vrai qu'à titre de puissance industrielle militaire, le Royaume-Uni est allé beaucoup plus loin que son vis-à-vis américain et que ses voisins européens (France, Allemagne et Italie notamment) dans la voie d'un désengagement de l'État des affaires industrielles militaires, que ce soit par le biais des réformes de l'acquisition ou celle de la privatisation. Ceci ne doit cependant pas occulter le fait que les administrations successives de Thatcher, de Major et de Blair, malgré l'affirmation répétée de leur préférence pour la rationalité économique comme mode d'organisation du marché (y compris celui de la défense), ne se sont pas complètement privées d'une forme d'intervention sélective et parfois *ad hoc* visant à épauler les firmes composant la BID.

La plus ouverte et une des plus controversées des mesures adoptées est celle ayant pour objectif d'appuyer financièrement, politiquement et logistiquement les entreprises dans leur quête de parts de marché international. En effet, le gouvernement britannique a formulé dès les années 1980 une vigoureuse politique d'aide à l'exportation des biens de défense qui a contribué à réduire considérablement la dépendance des firmes envers le MoD. Le soutien à l'exportation n'a cependant pas constitué la seule mesure mise en œuvre afin de favoriser certains « joyaux de la couronne ». En effet, comme nous l'avons vu dans la section du présent chapitre sur les acquisitions ainsi que dans l'étude de cas, le MoD semble également avoir utilisé sa position de monopsonne pour canaliser une portion non négligeable de contrats majeurs vers certaines firmes jugées stratégiques (Cooper 1997). Par ailleurs, l'administration, aussi bien que les firmes, semblent avoir régulièrement opté pour des projets réalisés en collaboration avec des partenaires américains et européens plutôt que d'acheter « sur les tablettes », ce qui permettait, en principe, de préserver les capacités de production et d'en développer de nouvelles de manière plus sélective tout en partageant la facture avec des partenaires (Hartley et Martin 1993).

L'argument du « meilleur rapport coût-bénéfice » a tout de même été brandi par les autorités britanniques en réponse aux gouvernements européens qui auraient souhaité, vers la fin de la décennie 1990, construire une industrie de défense commune pour faire face à la nouvelle puissance des firmes américaines (Adams, Cornu *et al.* 2001). Cette ambivalence à l'endroit d'une Europe industrielle de la défense reflète bien la volonté des administrations successives de préserver les voies de communications privilégiées avec Washington (Symons 2000). Celles-ci étaient en effet soucieuses de ne pas se constituer en compétiteur des États-Unis alors que plusieurs firmes britanniques étaient en bonne position dans le marché américain (Symons 2000), quitte à devoir assumer une position inconfortable par rapport aux alliés européens.

Ainsi, malgré un discours très ferme sur l'application du laissez-faire et des règles du libre marché pour la défense, il semble que le gouvernement anglais ait tout de même voulu soutenir indirectement et de manière sélective son industrie militaire. Le fait que la BID britannique actuelle demeure parmi les cinq plus importantes et capables mondialement tend à étayer l'idée que l'administration a effectivement agi pour protéger et soutenir certains éléments de son industrie pendant la période de décroissance, ce qui revenait à une forme de « préférence nationale » non déclarée. Dans cette optique, sa démarche recoupe celle des États-Unis à plusieurs niveaux : la volonté de dégraisser les organisations de défense, de les rendre plus compétitives, de rassembler les capacités au sein d'un nombre réduit de joueurs ayant les reins suffisamment solides pour gagner des parts significatives du marché international. Cet amalgame un peu décousu de politiques non-interventionnistes et interventionnistes est ce qui nous pousse à situer le pays au centre de l'axe.

En Australie, l'environnement budgétaire différent de celui des autres États à l'étude sur le plan des achats en fait un cas un peu particulier. Néanmoins, l'impression d'ensemble qui se dégage de la démarche de ce pays en matière industrielle est que le gouvernement a fait preuve d'interventionnisme, essentiellement par le biais de sa politique de bénéfices compensatoires, pour d'abord créer une BID puis pour en assurer la viabilité. Le fait qu'il résiste à une privatisation complète de certaines entreprises de défense sous son contrôle tend d'ailleurs à indiquer que l'administration n'est pas prête à se départir de son emprise sur certains secteurs qu'elle juge stratégiques. Dans cette optique, il semble que l'Australie se

située dans la portion plus « interventionniste » de notre axe, même si les politiques étaient conçues en réponse à un objectif sensiblement différent de celui de préserver l'industrie d'une période de compressions budgétaires. Il sera intéressant d'observer comment le gouvernement de ce pays agira si un cycle de décroissance en vient à se concrétiser.

Plus près du pôle non interventionniste, on retrouve le cas canadien. En effet, la brièveté de l'expérience d'industrialisation militaire tentée sous les conservateurs ne semble pas justifier de mettre cet État au centre de l'axe alors que les libéraux, qui ont dirigé la fédération pendant la majeure partie de la décennie post-guerre froide et au-delà, ont effectivement choisi de laisser les joueurs s'adapter à la nouvelle donne par leurs propres moyens. La seule mesure qui a été échaudée pour aider l'industrie a été l'aide à l'exportation et on ne peut pas vraiment dire que le gouvernement est allé aussi loin dans cette voie que d'autres administrations de notre échantillon.

Convergences et divergences : un portrait nuancé

Le soutien aux ventes à l'étranger constitue le point de convergence le plus notable des quatre démarches nationales. Tous les États à l'étude ont opté pour un assouplissement des règles encadrant les exportations de défense pendant la décennie post-guerre froide, une attitude collective peut-être motivée par le fait que de nombreux pays mettaient en place des mesures similaires. Pour les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni, il s'agissait également de compenser le rétrécissement du marché intérieur provoqué par la chute des budgets d'acquisition.

Un autre terrain où l'on observe une importante similitude des trajectoires du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie est celui de la privatisation. Dès la première moitié des années 1980, la Grande-Bretagne et le Canada mettaient en œuvre un vaste processus de vente de leurs arsenaux. En Australie toutefois, il a été plus parcellaire et plus progressif. Le gouvernement a d'abord décidé de « corporatiser » les entreprises d'État, ce qui lui permettait de garder un contrôle sur leur capital tout en allouant aux établissements la flexibilité requise pour opérer de manière plus « commerciale » et pour délester leurs structures de sites jugés superflus et des employés qui y travaillaient. La privatisation complète de la corporation publique la plus importante – *Australian Defence Industry* – s'est faite à la toute fin des années 1990 alors que son capital passait pour une moitié à une entreprise australienne et

pour l'autre au groupe français Thales. La Corporation australienne des sous-marins demeure, à ce jour, toujours sous contrôle de l'État.

Enfin, au risque de nous répéter, nous devons également souligner le caractère remarquablement similaire des politiques d'industrialisation militaire mises en œuvre par les gouvernements australiens et canadiens. Jusqu'à ce que le Canada abandonne cette stratégie, les deux projets reposaient sur un ensemble quasi identique de mesures : des programmes majeurs, des demandes de retombées industrielles directes et des programmes de développement de certaines technologies ciblées (PPIMD, DIDP) permettant de canaliser un important financement vers ces entreprises considérées comme des clés de voûte des industries nationales en émergence.

La réponse de l'industrie

Il est intéressant de noter que les réponses apportées par les BID américaine et britannique aux pressions exercées par la modification de leurs environnements sont assez similaires et semblent avoir obéi à la même logique, soit celle d'un recentrage de leurs activités sur leur cœur de métier et de bonification de leur offre pour prendre le contrôle des programmes les plus lucratifs. Aux États-Unis, la majeure partie des restructurations pilotées par l'industrie s'est réalisée sur la base d'une consolidation des compétences liées à leur cœur de métier financée par les autorités, dans le but de développer une masse critique pour leur permettre d'être en bonne position de remporter les programmes en gestation. La diversification des activités vers les marchés civils, telle que l'auraient souhaité les autorités de l'époque, a ainsi constitué un élément plus périphérique des stratégies mises en œuvre par les firmes elles-mêmes. Dans cette optique, les programmes d'aides aux fusions ont mieux cadré avec les méthodes d'ajustement privilégiées par les leaders de l'industrie et, selon Markusen (1997), ils auraient contribué à court-circuiter les efforts d'intégration civile militaire également promus par le gouvernement au même moment.

En réponse aux multiples pressions qui ont été exercées sur elle à partir des années 1980, la BID britannique s'est complètement métamorphosée. D'abord, elle s'est concentrée et ensuite, elle s'est « transatlantisée » en multipliant les collaborations avec des partenaires américains puis en achetant des firmes créchant aux États-Unis pour faciliter l'accès aux programmes majeurs annoncés par le DoD vers la fin de la décennie. La présence

d'entreprises affiliées à des groupes américains (et d'autres origines) en sol anglais est en effet suffisamment importante aujourd'hui pour que le gouvernement britannique définisse l'industrie de défense nationale, dans sa politique industrielle de 2002 ((Royaume-Uni 2002), comme comprenant toutes les firmes militaires investissant et créant de l'emploi au Royaume-Uni²¹⁵. La BID britannique s'est également « européanisée » pendant la décennie post-guerre froide en prenant des participations dans des firmes du vieux continent (SAAB; Alenia) et en établissant des co-entreprises avec d'autres (Agusta, Thales). Ces stratégies, conjuguées aux mesures d'aides à l'exportation, ont manifestement eu des impacts sur la répartition géographique de ventes de certains grands joueurs anglais, car à la fin de la décennie post-guerre froide, plusieurs d'entre eux, notamment BAe Systems, vendaient davantage à l'étranger et en particulier aux États-Unis, qu'au MoD.

Les conséquences de l'important changement d'attitude de l'administration canadienne face à l'industrie de défense ont été importantes et ce sont traduites par un déclassement de sa BID. En effet, face au rétrécissement du marché intérieur et à l'absence de nouveaux programmes majeurs, les entreprises ont dû se tourner davantage vers le marché américain qui était de plus en plus dominé par des mastodontes dont les listes de sous-traitants étaient déjà bien garnies. Pour parvenir à décrocher des contrats, elles ont du faire valoir des expertises très ciblées en lien avec les besoins spécifiques de ces donneurs d'ordre qui contrôlaient la majeure partie des programmes clés du MDN et du Pentagone. Ce faisant, elles se sont intégrées plus pleinement dans une architecture industrielle militaire régionale (États-Unis/Canada) où leur rôle est devenu, par définition, très limité. Cette dynamique les soumettait également davantage aux règles définies par les instances américaines en matière de contrôle des exportations et de transferts de technologies qui permettent, entre autres, au département d'État d'imposer l'exclusion de travailleurs de nationalités ciblées des ouvrages octroyés à une firme canadienne, même si ces derniers détiennent la citoyenneté, ce qui contrevient aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

²¹⁵ « The UK defence industry should therefore be defined in terms of where the technology is created, where the skills and the intellectual property reside, where the jobs are created and sustained, and where the investment is made » (Royaume Uni 2002: 9)

Par ailleurs, la BID canadienne était, pour la majeure partie, composée de filiales de groupes étrangers et dans une moindre mesure de joueurs canadiens. Elle a donc subi les contrecoups des vagues de restructurations qui ont eu lieu aux États-Unis et sur le vieux continent, sur deux grands volets. D'abord, les entreprises ont changé de mains²¹⁶ au gré des chassés-croisés d'acquisition se jouant au dessus de leurs têtes et sur lesquels elles n'avaient que très peu d'influence. Ensuite, les firmes sous contrôle d'intérêts canadiens ont été achetées par des groupes étrangers dans le cadre de leurs stratégies de consolidation²¹⁷ et elles ont ainsi été intégrées dans des structures beaucoup plus vastes dans lesquelles elles occupent désormais une place très circonscrite. Le gouvernement canadien n'a réagi que tout récemment à cette « fuite » de capacités vers les États-Unis en bloquant la vente de MDA Corporation à la firme américaine Alliant.

Bien entendu, les vastes consolidations des firmes européennes et américaines ont aussi eu des répercussions en Australie. On remarque que les entreprises de l'île-continent ont été rétrogradées de plusieurs rangs dans le classement des plus importants fournisseurs de l'ADoD. Ainsi, les groupes nationaux qui se positionnaient en 2006 parmi les vingt plus importants joueurs militaro-industriels sont essentiellement actifs dans le domaine des services, dans le secteur naval, et dans une moindre mesure, dans les armements terrestres. Le tableau dressé de la BID australienne pour cette même année tend également à indiquer que les firmes américaines ont pris pied plus fermement dans ce marché au cours des dernières années, reflet de la volonté du gouvernement australien d'acquérir des équipements aux contenus en électronique et en logiciel de plus en plus importants dans le cadre de la RAM à laquelle l'administration de Howard a pleinement adhéré. Ceci dit, les entrées et sorties de firmes du marché de la défense australien pendant la décennie ont aussi été tributaires du cycle de vie des programmes majeurs plutôt que de stratégies corporatives face à un marché globalement en décroissance.

²¹⁶ Par exemple, GM Defense a été racheté par le groupe General Dynamics; Oerlikon par Rheinmetall.

²¹⁷ Par exemple la vente de SNC Tech à General Dynamics ou celle de Diemaco à Colt.

Une nouvelle « division du travail » militaire

Les mutations des BID américaines et britanniques n'ont pas seulement mené à une diminution de nombre de joueurs du premier cercle et par une recomposition rapide et complexe de ceux qui sont restés dans le marché, elles ont également modifié qualitativement les activités des firmes qui sont passées d'assembleurs de plateformes à des intégrateurs de systèmes. L'augmentation du niveau de complexité de la nouvelle génération d'armement, qui doit être davantage interopérable, interarmes et interconnectée, a favorisé la prépondérance des firmes qui fournissent des « solutions » à des problèmes techniques complexes sous forme de gestion des grands projets.

Ces programmes « transformationnels » ont donné naissance, aux États-Unis, au concept de premier intégrateur de systèmes (*Lead System Integrator*), c'est-à-dire ces entreprises ou ces équipes d'entreprises chargées de matérialiser des programmes « réseaux-centrés » nommés « système de systèmes » (*System of Systems* ou SoS). Le SoS comprend désormais plusieurs plateformes diversifiées (bateaux, véhicules terrestres, UAV, etc.) reliées entre elles en temps réel (systèmes radio, réseaux sans fil, positionnement, etc.). Le défi pour le *Lead System Integrator* est donc de s'assurer que chaque élément est interopérable et intégré de manière homogène dans le tout constitué par l'ensemble des plateformes et des éléments qui les connectent. Le niveau de difficulté associé à l'intégration des projets SoS a haussé d'un cran les capacités requises pour les piloter et les mener à terme. Actuellement, seule une toute petite poignée d'entreprises américaines et européennes fait partie de ce club très sélect d'intégrateurs de systèmes. Celles qui n'y sont pas encore parvenues ont élaboré des stratégies visant à se voir accorder ce statut qui permet d'accéder à la gestion des programmes les plus lucratifs.

Pour des États aux capacités limitées comme le Canada et l'Australie, cette situation a pour effet d'approfondir la dépendance aux technologies et à l'expertise des grands maîtres d'œuvre. Au niveau des gouvernements, cette concentration du savoir-faire au sein d'un petit nombre de joueurs a également pour effet de diminuer l'éventail des choix possibles en matière d'armement. Au niveau des entreprises localisées en sol canadien, cette dynamique tend à les rétrograder encore plus loin des centres décisionnels et de les subordonner à des logiques de développement sur lesquelles elles n'ont pas un mot à dire.

Perte de contrôle consentie

Un des messages les plus clairs envoyés à l'industrie pendant la période post-guerre froide a été celui de les voir endosser un profil plus commercial. Que ce soit par le biais du COTS, des restructurations, des aides aux exportations, de l'accent mis sur la concurrence, tout indiquait que les gouvernements souhaitaient que les entreprises qui composent la BID se comportent davantage comme leurs consœurs civiles en améliorant leur gestion, en étant plus compétitives et en s'engageant davantage avec des partenaires étrangers pour accéder à de nouveaux marchés.

Au terme de la décennie, plusieurs phénomènes ont émergé en lien avec ces pressions pour une plus grande « commercialisation » des firmes de défense. L'intérêt accru des fonds d'investissement pour ces « valeurs sûres » que constituent les grands groupes de défense a intégré une logique davantage financière dans la conduite des affaires de ces entreprises, notamment par la nécessité du rendement aux actionnaires; les firmes se sont tournées vers des stratégies de partenariats internationaux et d'acquisition d'unités étrangères (particulièrement transatlantiques) en vue de capter technologies et marchés et ainsi d'élargir leurs bases d'affaires; les efforts pour augmenter les ventes extérieures ont également contribué à diminuer la dépendance des entreprises aux marchés nationaux et conséquemment à réduire l'emprise de l'État sur ces dernières. De l'avis commun, les grands groupes de défense sont aujourd'hui « plus minces, plus méchants » et plus libres de leurs mouvements qu'ils ne l'étaient pendant la guerre froide.

Alors que les gouvernements déclaraient vouloir adopter pour eux-mêmes des règles plus conformes au libre marché dans le domaine de la défense, la volonté de soutenir la mutation des BID pour qu'elles deviennent plus robustes et plus autonomes nécessitait tout de même une intervention de leur part. L'action de l'État s'est concrétisée par la levée des garde-fous légaux à la concentration industrielle dans les États producteurs et par une aide à l'exportation qui entrainait en conflit avec les directives émises par les ministères des affaires étrangères dans tous les pays. Les règles établies concernant le respect des droits humains dans les pays de destination ou encore la possibilité que les équipements vendus soient utilisés contre la population nationale ont été largement esquivées pendant la décennie post-guerre froide. Cette « ruée » à l'exportation conjuguée aux assouplissements dans les lois régissant ces ventes ainsi qu'aux stratégies corporatives de partenariats et de fusions

transnationales en a mené plusieurs à craindre l'érosion de la capacité de l'État à contrôler les mouvements de technologies sensibles et à envisager la possibilité d'une plus importante prolifération d'armes et de technologies militaires.

La logique marchande semble donc avoir pris le pas sur les considérations de sécurité nationale aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie ou encore sur celles liées à la promotion des valeurs canadiennes de droits humains et de libertés individuelles si chères aux gouvernements de ce pays. La volonté de vouloir relâcher les législations à l'exportation conjuguée à la mise en valeur de technologies civiles dans les nouveaux systèmes d'armes semble également avoir entraîné une certaine banalisation de ce type de marchandise alors même que les grands producteurs tentaient de se conformer à l'idéal de la grande corporation efficace, flexible et profitable. On constate en effet qu'après l'important traité CFE en Europe, les efforts en vue de contrôler et de réduire les armements conventionnels ont ralenti pendant la décennie post-guerre froide. Les préoccupations se tournaient désormais vers le commerce problématique des technologies à double application ou vers des dossiers très ciblés tels que les mines antipersonnel ou les armes de petit calibre, des productions qui ne touchaient pas de manière significative les activités des grands joueurs. S'il y a eu une perte du contrôle exercé par les instances étatiques sur les entreprises de défense pendant la décennie post-guerre froide, celle-ci a été consentie, voire activement promue par les administrations en place.

6.2.8 L'accompagnement : domination des logiques nationales

L'accompagnement réfère à ces politiques élaborées pour venir en aide aux communautés et aux travailleurs touchés par les compressions budgétaires en défense, que ce soit par le biais de fermetures d'usines ou par l'aliénation de bases militaires. En effet, les mesures de soutien à l'industrie discutées plus haut n'avaient pas nécessairement pour objectif de préserver l'emploi. Au contraire, aux États-Unis, l'appui financier du gouvernement fédéral au processus de fusion/acquisition a été sévèrement dénoncé par les syndicats qui le présentait comme des « subventions au licenciement ». Plusieurs auraient en effet souhaité voir l'administration emprunter une autre voie dans un contexte de décroissance jugé propice à la mise en œuvre de projets alternatifs aux restructurations, notamment la reconversion et la diversification des activités des firmes de défense ou des régions aux prises avec les

conséquences des fermetures de bases militaires majeures. Le niveau de réceptivité des administrations à ces demandes semble cependant avoir été inégal.

Mentionnons que d'emblée, l'Australie est hors-jeu pour cette catégorie. Bien que plusieurs groupes pacifistes aient milité pendant la décennie post-guerre froide pour une réduction des dépenses militaires et pour une reconversion des industries qui desservait le marché de la défense nationale, ces revendications ont été sans impact évident dans un contexte de croissance des budgets et de domination du discours sur la nécessité de l'autonomie avalisé et porté par les deux grands partis politiques fédéraux. La privatisation partielle des entreprises publiques australiennes et la mise en œuvre des programmes d'externalisation, principales responsables des réductions d'effectifs, se sont réalisées avec l'accord des syndicats. L'impact en termes d'emplois des fermetures de bases dont la plupart se trouvaient dans des zones très urbanisées dont les économies sont diversifiées (région de Sydney entre autres) ne semble pas non plus avoir constitué un enjeu, la majeure partie des dissensions s'exprimant autour de la préservation de sites historiques ou des plans d'aménagements envisagés en remplacement des installations aliénées.

Dans les autres États, force est de constater que sur le plan des politiques d'accompagnement, le portrait est très disparate et semble avant tout avoir suivi les préférences nationales. Au Royaume-Uni, l'attitude non interventionniste du gouvernement de Thatcher et de celui de Major s'est étendue aux conséquences des réorganisations industrielles et des fermetures de bases en termes de licenciements et de pertes d'emplois. Au niveau national, la volonté de ne pas offrir de soutien à des programmes de reconversion a d'ailleurs été exprimée assez clairement dans le SDE de 1991 où il était précisé qu'il n'était pas dans les attributions de l'État d'encourager les firmes de défense à se diversifier ou à se reconvertir. Alors qu'ils étaient dans l'opposition, les travaillistes ont formulé le projet d'établir une Agence de diversification de défense pour aider les industries touchées par les compressions à s'ajuster, une demande émanant pour beaucoup des syndicats et qui visait spécifiquement à préserver l'emploi. Une fois au pouvoir, ils ont effectivement créé une Agence de diversification de défense au sein de la DERA, mais les motivations qui entouraient son établissement n'étaient plus tant de limiter les suppressions de postes en donnant de nouvelles missions aux usines

que de favoriser la compétitivité globale des firmes britanniques par la facilitation des échanges technologiques du militaire vers le civil.

Malgré cela, l'expérience du Royaume-Uni en matière d'accompagnement apparaît intéressante à plusieurs égards. D'abord, le pays était dans la sphère d'influence de programmes de l'Union européenne tels que Konver qui eux promouvaient la reconversion. Ces projets passaient cependant par les régions qui, si elles se qualifiaient, pouvaient réclamer du financement en vue de reconvertir leurs activités sans avoir à demander la permission de Londres, ce que plusieurs ne se sont pas gênées pour faire. Ensuite, plusieurs collectivités locales se sont mobilisées et ont investi dans les efforts de revitalisation de leurs économies lorsqu'elles étaient touchées par les fermetures d'usines ou par celles de bases militaires. Ceci étant dit, dans la mesure où notre étude se limite à la politique des gouvernements nationaux ou centraux, force est d'admettre que les autorités britanniques ont été plutôt passives en cette matière.

Au Canada aussi, on observe une passivité de l'État face à cet enjeu. Au niveau des bases militaires, des actions ont été prises pour remplacer les activités perdues (Summerside, Cornwallis) mais la démarche adoptée semble a posteriori un peu *ad hoc*. Au niveau de l'industrie, les libéraux, qui avaient promis une aide à la reconversion lors de leur campagne électorale et qui avaient même inscrit cet engagement dans le Livre blanc sur la défense de 1994, l'ont renié et sont finalement restés des spectateurs des restructurations. Comme pour le Royaume-Uni, les expériences de reconversion/diversification se sont réalisées en dépit de l'absence de soutien de l'État central, au niveau des firmes et souvent avec l'appui des syndicats (voir Bélanger et Métivier 2001).

Ce sont les États-Unis qui sont allés le plus loin dans la voie de l'accompagnement des communautés et des travailleurs. Du côté des infrastructures, le mécanisme BRAC impliquait la participation du Bureau de l'ajustement économique, une organisation mise sur pied dans les années 1970 en vue de soutenir les collectivités touchées par les fermetures de bases militaires. La mission du Bureau était d'aider à matérialiser leurs projets de reconversion par des aides financières et logistiques ainsi qu'en établissant le lien avec d'autres ministères susceptibles d'apporter un appui aux démarches de développement envisagées. Sur le plan industriel, le gouvernement de Clinton a également mis sur pied des programmes en vue

d'aider des secteurs plus vulnérables aux compressions (naval et munitions) à rester en vie. Ces aides s'ajoutaient à celles qui visaient le développement de technologies à double application qui, si elles n'étaient pas pensées pour sauvegarder l'emploi, permettait aux firmes militaires de réorienter leur mission.

De surcroît, comme au Canada et au Royaume-Uni, certaines firmes et plusieurs collectivités locales assistées par les autorités locales ou régionales (États fédérés) n'ont pas attendu l'aide de Washington pour prendre en main leur développement et s'assurer de ne pas être des perdants dans le processus de décroissance. Les expériences réussies de reconversion / diversification locales aux États-Unis sont nombreuses et ont faits l'objet de plusieurs études (Accordino 2000; Markusen et Brzoska 2000).

Éléments d'analyse

L'action gouvernementale centrale a varié d'un État à l'autre. Cependant, la plupart des analystes semblent estimer que les projets de reconversion ou de diversification ont eu des impacts limités et critiquent durement le désintérêt des gouvernements envers ces dossiers qui avaient été mis en valeur lors de campagnes électorales. Une étude menée par Bélanger et Métivier en 2001 tend cependant à nuancer ces conclusions pour ce qui touche l'Amérique du Nord en montrant que malgré l'inaction des gouvernements, plusieurs firmes canadiennes et états-uniennes ont réussi, pendant la décennie post-guerre froide, à réduire leur dépendance au marché militaire. Quand les conditions sont réunies donc, la diversification est réalisable et on peut se demander quelle aurait été l'évolution des BID canadienne et états-unienne si les gouvernements avaient davantage mis la main à la pâte dans ce domaine.

En effet, il ne faut toutefois pas oublier que dans des pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni, l'idée d'une reconversion à l'échelon national de l'industrie de défense a été secondarisée au profit d'une démarche visant à sauvegarder des capacités industrielles nationales. Au Canada, cette dimension n'a pas semblé jouer et le résultat est que les firmes militaires du pays sont de plus en plus inféodées à la BID américaine. Dans une perspective de diversification/reconversion, cet aspect est problématique, car il sera plus difficile à des petites unités de grands conglomérats de défense de plusieurs dizaines de milliers d'employés de faire valoir des projets de cette nature lors d'un prochain cycle de décroissance si cette voie n'est pas privilégiée par la haute direction de l'entreprise.

6.3 Retour sur l'hypothèse

Au terme de cette synthèse comparative, il convient d'effectuer un retour sur l'hypothèse. Rappelons que celle-ci postulait l'existence d'un modèle commun d'adaptation post-guerre froide de la défense des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie.

Il existerait un modèle d'adaptation post-guerre froide commun aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et à l'Australie en matière de défense.

Il ressort de notre analyse que l'hypothèse est partiellement validée. On observe en effet une importante convergence au sein de certaines variables, mais d'autres affichent plutôt des nuances dont l'importance paraît moins centrale, toutefois, aux démarches d'adaptation.

Politiques de défense : la convergence s'est préparée dès le début des années 1990 et elle s'est matérialisée à la fin de la décennie, lors de la troisième phase d'adaptation. Quatre vecteurs ont soutenu ce phénomène : a) une lecture commune de la menace/une interprétation similaire des tendances de l'environnement; b) l'intégration de la RAM comme nouveau paradigme opérationnel; c) l'adoption d'une planification axée sur les capacités et d) une reconnaissance pleine et ouverte de l'hégémonie américaine dans le domaine de la sécurité et de la défense et un appui à cette hégémonie.

Budgets : une convergence importante existe entre les trois États membres de l'OTAN. Pour leurs administrations, la fin de la guerre froide a d'abord signalé un mouvement de décroissance, puis une reprise à la fin de la décennie. De plus, dans ces trois pays, la volonté de réduire les dépenses s'est avant tout matérialisée par la diminution des budgets alloués aux acquisitions et aux effectifs. Du point de vue des dépenses militaires, l'Australie a fait bande à part pour une partie de la décennie, jusqu'à ce que les autres pays de notre échantillon amorcent un nouveau cycle de croissance budgétaire qui a mis en phase l'ensemble des trajectoires budgétaires. Malgré cette divergence partielle, on a également noté que plusieurs mesures adoptées pour gérer des budgets jugés insuffisants pour soutenir le programme de défense ont rejoint celles des autres États, particulièrement sur le plan de la rubrique des effectifs, et que les arguments pour justifier la croissance de la fin de la décennie ont été les mêmes que ceux avancés par les autres gouvernements de notre échantillon. En conséquence, nous jugeons le niveau de convergence élevé au sein de cette variable.

Effectifs : le niveau de convergence est frappant ici. La majorité des mesures mises en œuvre l'ont été dans tous les États de notre échantillon, que ce soit en termes d'externalisation, de réduction de la force de travail, de réduction des plafonds d'engagement ou de civilianisation.

Infrastructures : pour cette variable, les expériences individuelles divergent de manière significative. Il faut dire que la situation de chaque État dans ce domaine a rendu leur comparaison difficile. Les États-Unis étaient le seul pays disposant d'une infrastructure militaire hors frontières très importante alors que l'Australie n'avait aucune base à l'étranger au sortir de la guerre froide. Les mesures visant à gérer la rationalisation des installations situées en sol national semblent avoir essentiellement obéi aux logiques politiques et administratives intérieures des États. Le seul point commun qui unit les démarches du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis dans ce domaine est la fermeture des bases militaires en Allemagne, l'Australie n'étant pas concernée par cette problématique exclusivement otanienne. Nous devons donc constater un faible niveau de convergence ici.

Acquisition : on observe, dans les quatre pays, un socle de mesures communes qui répondait à des préoccupations similaires. Toutes les administrations ont cherché à réduire ou à contrôler les coûts liés aux achats par l'introduction de réformes qui préconisaient le recours à des méthodes de gestion inspirées de celles en vigueur dans les entreprises privées ainsi que des réformes de l'acquisition s'appuyant sur le jeu de la concurrence et sur des relations plus exigeantes vis-à-vis des fournisseurs. La source d'inspiration pour l'élaboration de ces mesures paraît être la démarche britannique qui, dans ce domaine, a été amorcée bien avant la fin de la guerre froide. Les nuances apparaissent essentiellement au niveau de l'application de ces politiques. Dans cette optique, on peut parler ici d'une convergence assez significative.

Recherche et développement : les réalités très variables de chaque État dans ce domaine a fait en sorte que malgré l'existence de certains rapprochements (double application, « agencification »), les divergences dominent au sein de cette catégorie. Le cheminement américain a été tout à fait unique et répondait à la double exigence du maintien de l'avantage technologique militaire et de celui du noyau dur de la base industrielle de défense nationale, des considérations beaucoup moins présentes dans les trois autres pays. Au Royaume-Uni, on a choisi de privatiser la majeure partie des activités de R-D alors qu'au Canada et en Australie, on constate plutôt une volonté de rendre la R-D en défense plus attrayante pour le

secteur privé et de déléguer une partie de ces activités aux entreprises. Cependant, il est intéressant de noter que les choix divergents opérés pour cette rubrique ont constitué l'un des facteurs de convergence observée dans d'autres variables, notamment les politiques de défense et les budgets.

Industrie : comme pour l'acquisition, on observe ici un socle commun de mesures et des nuances entre les démarches des États. D'abord, tous ont mis en place des mesures de soutien à l'exportation; trois d'entre eux ont privatisé leurs entreprises publiques, et deux pays ont mis en œuvre des politiques nationales d'industrialisation militaire. Ensuite, les deux puissances de notre échantillon ont, ouvertement ou non, soutenu leurs « atouts » militaro-industriels pendant la période de décroissance. Les approches entre les deux pays ont cependant différé particulièrement sur le plan de la portée et de la diversité des mesures mises en œuvre. L'approche du gouvernement Clinton était caractérisée par une série d'objectifs en lien avec le positionnement et la pérennisation de l'avantage technologique militaire alors que celle de Thatcher/Major a été davantage caractérisée par un interventionnisme un peu *ad hoc* jusqu'à l'arrivée des travaillistes qui ont cherché à donner plus de cohérence à la politique britannique dans ce domaine. Le Canada, quant à lui, a fait un peu cavalier seul dans cette catégorie à partir de la moitié des années 1990 en abandonnant, en fin de compte, son industrie militaire aux forces du marché.

Accompagnement : cette catégorie n'affiche à peu près aucun point commun, si ce n'est, le désintérêt des gouvernements centraux australien, canadien et britannique face aux projets de reconversion/diversification. Seuls les États-Unis ont mis en place une série de mesures en vue d'accompagner les communautés touchées par les fermetures de bases militaires ou d'entreprises dans leurs régions.

Synthèse : la hiérarchie entre les variables

Au terme de cet exercice, un deuxième niveau de synthèse apparaît. Les variables où la convergence est la plus significative sont, d'abord, celles liées aux dimensions plus politiques et organisationnelles des responsabilités de l'État en matière de défense (politique de défense, budget et effectifs). Ensuite, celles articulées autour des aspects plus industriels de leurs activités dans ce domaine (acquisition, politique vis-à-vis la BID) affichent des similarités

perceptibles, mais nuancées par la réalité de chacun des pays sur ce plan, une dimension clairement illustrée par les trajectoires assez divergentes au sein de la rubrique de R-D.

Ces deux groupes de variables semblent ainsi avoir incarné le cœur de l'adaptation post-guerre froide des États à l'étude. En effet, les volets en lien avec l'accompagnement et les infrastructures paraissent avoir joué un rôle marginal sur l'ajustement global de la défense de ces pays, à l'exception, peut-être, des États-Unis, où la stratégie de maintien et de redéploiement de la puissance a suscité une importante réflexion sur la réorganisation des infrastructures des forces armées. Dans cette optique, il semble possible de parler d'un modèle commun, qui doit cependant être manipulé avec une certaine souplesse. Il serait d'ailleurs intéressant de le tester plus avant en examinant les expériences d'autres États, par exemple les cinq autres États membres du G8.

L'exercice que nous venons de terminer nous a menés à un examen détaillé et systématique de phénomènes étudiés de façon morcelée depuis la fin de la guerre froide. Il nous a conduits à dégager une vision d'ensemble entraînant une perception différente et, nous l'espérons, originale, des démarches d'adaptation nationales ainsi que du processus de rapprochement entre ces quatre pays. Il nous a entre autres permis de constater que les États-Unis ont mis en œuvre un processus d'adaptation caractérisé par une importante cohérence d'ensemble. Le cœur de la démarche adoptée par les administrations américaines de la décennie post-guerre froide était incarné par une stratégie visant à préserver la puissance du pays, comprise à la fois dans ses dimensions politiques et industrielles, en période de repli budgétaire. Cet objectif a été suffisamment déterminant pour que le gouvernement américain mette en place des programmes de reconversion et d'aides directes à l'industrie.

Cette cohérence de la démarche d'adaptation par rapport aux objectifs fixés a fait émerger un système qui a permis aux États-Unis d'occuper une position de leadership pendant la décennie post-guerre froide dans le domaine de la défense et de la sécurité. Or, cette position ne s'est pas uniquement matérialisée sur le terrain politique. Comme nous l'avons vu dans l'examen des variables liées à l'investissement (acquisition, industrie et R-D), elle a également pris ses appuis sur le terrain industriel et technologique. Les choix effectués pour ces volets ont eux aussi forcés la main des partenaires et combinés aux dimensions politiques,

ils ont exercé un effet polarisant important en devenant des paramètres de l'adaptation des autres États à l'étude.

CONCLUSION

La fin de la guerre froide a annoncé le début d'un vaste mouvement de transition caractérisé par une reformulation des politiques de défense, un déclin des dépenses militaires globales ainsi que par une transformation importante des ensembles militaro-industriels nationaux. La nécessité de l'adaptation à un nouvel environnement politique et stratégique jugé incertain et fluctuant a mené à l'élaboration, par les gouvernements des États industrialisés, de stratégies diversifiées visant à remodeler leurs dispositifs militaires. Près de 20 ans après la chute du mur de Berlin, il est désormais possible de prendre du recul par rapport à cette période de mutations appréciables de la défense et de mieux cerner les logiques qui ont soutenu les stratégies mises en œuvre par les gouvernements en matière d'ajustement.

Dans cette thèse, nous explorons en détail les trajectoires d'ajustement des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie, quatre États proches alliés. Le choix de ces pays n'est pas le fruit du hasard : un sentiment assez généralisé est qu'ils ont mené des politiques d'adaptation similaires pendant la décennie 1990 et que celles-ci ont été conditionnées par les choix américains. Notre objectif était donc de valider l'existence d'un modèle commun à ces quatre États. Pour y parvenir, nous avons élaboré une grille composée de huit variables clés liées aux aspects politiques et économiques des activités de défense nationale pour la confection des études de cas. Par la suite, nous avons procédé à la comparaison des expériences de chaque pays afin d'identifier les principaux points de convergence et de divergence des choix réalisés au sein de chacune des rubriques.

Plusieurs observations émergent du travail effectué. D'abord, prises individuellement, les études de cas nous ont permis de constater que la décennie 1990 a été le théâtre de changements appréciables survenus simultanément dans les volets politiques, économiques/industriels et administratifs de la défense des États de l'échantillon. Cependant, elles ont aussi mis en évidence des éléments de continuité entre la période de la guerre froide et celle qui l'a suivi, dont certains ont été situés au cœur des approches nationales.

Mentionnons, par exemple, la nécessité du maintien de l'avantage technologique militaire pour les Américains et le principe d'autonomie en Australie, et qui ont donné une certaine cohérence à leurs démarches d'adaptation sur l'ensemble de la décennie. Nous pensons donc que les chapitres consacrés aux expériences nationales ont permis de dégager une compréhension plus riche des processus à l'œuvre, des liens entre les choix politiques et économiques et de leurs conséquences.

Ensuite, l'exercice de comparaison et de validation de l'hypothèse, qui constituait le cœur de cette thèse, nous a conduits à élaborer un portrait nuancé de l'importance et de la portée de la convergence des expériences d'adaptation post-guerre froide des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie. Des rapprochements significatifs apparaissent notamment dans les variables politiques, administratives et industrielles, mais des divergences appréciables ont aussi été identifiées, notamment au sein des rubriques de R-D, d'accompagnement et d'infrastructures. Par ailleurs, les choix réalisés au sein de certaines rubriques paraissent avoir eu des impacts plus profonds et plus durables que ceux faits pour d'autres catégories. Dans cette optique, il semble important, premièrement, de tenir compte d'une certaine hiérarchie entre les variables lors d'un futur exercice de comparaison réalisé sur la base du modèle élaboré et, deuxièmement, de ne pas exagérément gommer les différences qui surgissent de l'examen des tracés nationaux. Celles-ci peuvent être aussi instructives que les convergences.

Enfin, plusieurs éléments des études de cas et de l'analyse font la démonstration que certaines expériences nationales, notamment celles des États-Unis et de l'Australie, affichent une importante cohérence face aux objectifs que les gouvernements s'étaient fixés dans les années. Dans ces deux pays, la mobilisation des moyens et particulièrement des ressources nécessaires à la mise en œuvre des stratégies d'adaptation élaborées pour la défense, a été faite selon une ligne de conduite qui a été maintenue sur l'ensemble de la décennie. C'est à ce niveau que le cadre fourni par l'économie politique de la défense s'est révélé extrêmement pertinent et utile. La mise en interface des dimensions politiques et économiques de l'adaptation pour chaque État a non seulement éclairé les choix faits par les administrations, il a permis de vérifier s'il y avait quelque chose de consistant derrière les discours. Du point de vue de la discipline de la science politique, ceci indique que la frontière analytique et

conceptuelle fréquemment établie entre les volets économiques et politiques de l'activité militaire est problématique dans l'examen de certains phénomènes.

Malgré le fait que le modèle se soit révélé moins ferme qu'anticipé, il a tout de même mis en lumière la centralité de l'expérience américaine et certains des mécanismes par lesquels l'influence de la superpuissance s'est exercée. En effet, il semble qu'une partie de l'ajustement du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie s'est réalisée en réponse aux choix américains et aux conditions politiques et économiques qui en ont été les conséquences. La dynamique aux fondements de la reprise du cycle de croissance des dépenses illustre clairement ce phénomène que nous avons qualifié « d'effet polarisant », qui a motivé une importante convergence sur la position de la superpuissance à la fin de la décennie 1990. Ainsi, les choix faits par les États-Unis au sein de certaines rubriques ont mené à un redéploiement de sa puissance militaire et militaro-industrielle à la fin de la décennie, ce qui a nécessairement suscité des réponses de la part de ses principaux alliés au nombre desquels ont compte indubitablement les trois autres pays de notre échantillon.

Certains choix réalisés par l'administration américaine ont ainsi eu des conséquences durables sur les politiques de défense des autres États de l'échantillon et les relations qu'ils entretiennent avec la superpuissance. Par exemple, celui du maintien de l'avantage technologique militaire et les réinvestissements en défense a peut-être signalé l'amorce d'une spécialisation sélective de l'industrie de défense américaine. Elle a également favorisé une interpénétration accrue de leurs BID. Il est en effet étonnant de constater qu'au début de la décennie 2000, BAe Systems, le fleuron industriel britannique, réalisait plus de la moitié de son chiffre d'affaires aux États-Unis.

Une autre illustration éloquente de cette influence est celle en lien avec l'expansion du champ couvert par la notion de sécurité aux États-Unis, qui a été accompagnée d'un élargissement concomitant des responsabilités allouées aux forces armées. Ces nouvelles tâches, comme le développement, la diplomatie et des mandats de sécurité intérieure et civile, étaient plus éloignées du "cœur de métier" traditionnel des forces militaires. Elles semblent avoir contribué à freiner la décroissance de budgets en légitimant le rôle de la défense dans un contexte où l'allocation des ressources à ce ministère faisait l'objet d'un important débat. L'élaboration de ces nouvelles missions s'est quant à elle appuyée sur une lecture de

l'environnement international des années 1990 insistant sur le caractère volatile ainsi que sur l'accroissement potentiel des risques multidimensionnels et sur l'apparition de nouvelles menaces plus difficiles à identifier, mais non moins réelles. Les gouvernements du Royaume-Uni, du Canada et de l'Australie ont tous souscrit à cette analyse et ont, eux aussi, procédé à un élargissement des mandats confiés à leurs forces militaires.

Pour terminer, face à l'ensemble des observations dégagées dans le cadre de cette thèse, nous pensons que les événements de 2001 n'ont peut-être pas incarné une rupture aussi radicale avec les orientations post-guerre froide qu'on serait tenté de le croire. Jusque dans une certaine mesure, les opérations actuellement en cours, particulièrement celles en Afghanistan auxquelles l'ensemble des États traités dans cette thèse participent, peuvent être comprises comme faisant partie de la mouvance de l'élargissement de la notion de sécurité entamée dans les années 1990. La politique des trois « D » (défense – diplomatie – développement) proposée par la politique de défense du Canada en 2005 semble abonder dans le sens de notre propos. En outre, l'important processus de croissance budgétaire militaire caractéristique des années 2000 et ininterrompu jusqu'à aujourd'hui, a lui aussi été démarré en conséquence de choix réalisés dans le cadre de l'ajustement post-guerre froide. C'est plutôt l'ampleur des augmentations qui a été affectée par attentats du WTC et du Pentagone. Le retour en arrière a donc permis de dégager une perspective de plus long terme qui établit certains ponts entre la guerre froide et la période actuelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Aben, Jacques. 1992. *Économie politique de la défense*. Paris, Éditions Cujas.
- Abrams, Fran. 1998. "Labour policy on arms sales 'fails ethical test'". *The Independent*, Londres, 11 décembre, p.n/a.
- Accordino, John J. 2000. *Captives of the Cold War Economy. The Struggle for Defense Conversion in American Communities*. Westport (Conn.) et Londres, Praeger.
- ACIL Tasman. 2004. *A Profile of the Australian Defence Industry. Helping Align Defence Industry, Defence Industry Policy and Defence Strategic Planning*. Canberra, ACIL Tasman.
- Adams, Gordon, Christophe Cornu, Andrew D. James et sous la direction de Burkard Schmitt. 2001. *Entre coopération et concurrence: le marché transatlantique de la défense*. Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe occidentale, Cahiers de Chaillot, Paris, Union de l'Europe occidentale.
- Albertini, Jean-Marie et Ahmed Silem. 1983. *Comprendre les théories économiques. Clés de lecture*. Paris, Éditions du Seuil.
- Alic, John A. 2007. *Trillions for Military Technology. How the Pentagon Innovates and Why it Costs so Much*. New York, Palgrave.
- Alic, John A., Lewis M. Branscomb, Harvey Brooks, Ashton B. Carter et Gerald L. Epstein. 1992. *Beyond Spinoff. Military and Commercial Technologies in a Changing World*. Boston (MA), Harvard Business School Press.
- Anderson, Warren M. (lt.), John J. McGuiness (ltc.) et John S. Spicer (cdr.). 2002. "And the Survey Says. The Effectiveness of DOD Outsourcing and Privatization Efforts." *Acquisition Review Quarterly* (Printemps): 91-104.
- Anonyme. 1991. "Editorial: East Timor's Forgotten Tyranny." *New Statesman & Society* 4(178): 6.
- Anonyme. 1993. "Asia's Arms Race: Gearing Up." *The Economist* 326 (7799): 19-22.
- Anonyme. 1993a. "Canadian pilots end 40 years in Germany: 24 CF-18s head home today". *The Chronicle Herald*, Halifax, 19 janvier, p.A1.
- Anonyme. 1993b. "Rush for Redundancy Shocks RAAF." *Jane's Defence Weekly* 19 (24): 25.
- Anonyme. 1993c. "The Pentagon Under the Gun." *U.S. News and World Report* 114 (11): [1-6].
- Anonyme. 1994. "Australia Eases Export Controls." *Jane's Defence Weekly* 21(11): 15.

- Anonyme. 1994a. "General Says Politicians Hold Scissors in Defence Cuts (Scott Clements)". *Canadian Press NewsWire*, Toronto, 5 décembre, p.n/a.
- Anonyme. 1994b. "Pas de plan d'urgence pour la reconversion des industries militaires, dit un ministre fédéral". *La Presse*, Montréal, 16 mai, p.A4.
- Anonyme. 1995. "Asia, Bougainville, The Seven Year War." *Jane's Intelligence Review* 7 (8): 375.
- Anonyme. 1995a. "Chilliwack Base Closure Questioned". *The Vancouver Sun*, Vancouver, 24 octobre, p.B7.
- Anonyme. 1995b. "Les Forces armées canadiennes "dégraissées" par le sommet". *La Presse*, Montréal, 3 mars, p.B4.
- Anonyme. 1996. "Australia Takes Measures to Maintain Force Numbers." *Jane's Defence Weekly* (1er janvier): 8.
- Anonyme. 1996a. "Australian Defense Force Likely to Thrust Into North Asia." *Central News Agency* 4 décembre: [1].
- Anonyme. 1996b. *Government Payments for Defense Industry Mergers. Talking Points. Project On Government Oversight*, Page consultée le 6 juillet 2004
<http://www.pogo.org/p/contracts/co-960601-reform.html>
- Anonyme. 1996c. "Restructuration des quartiers généraux de l'armée". *Le Soleil*, Québec, 22 juin, p.A16.
- Anonyme. 1997. "Air Force Cuts Act as Spur to Contract-Out." *Jane's Defence Weekly* 27 (15): 21-22.
- Anonyme. 1997a. "Business Focus: Australia Set to Consolidate Naval Industry." *Jane's Defence Weekly* 27 (9): 25.
- Anonyme. 1997b. "News in Brief - UK R&D Down 9 Per Cent." *Jane's Defence Weekly* (1 novembre): 7.
- Anonyme. 1998. "Arms industry urged to diversify". *BBC News*, Londres, 5 mars, p.n/a.
- Anonyme. 1998a. "Civilian Defence Employees Use Ads to Ask for Public Support ". *Canadian Press NewsWire*, Toronto, 16 février, p.n/d.
- Anonyme. 1998b. *The Fiscal Year 1999 Budget*. Washington (D.C.), Center for Defense Information.
- Anonyme. 1999. "Britain: Addicted to the Arms Trade." *The Economist* 352 (8137): 61-63.
- Anonyme. 2001. "Scott attacks arms trade reform failure". *BBC News*, Londres, 22 janvier, p.n/a.
- Anonyme. 2005. "Canadian Free Riders". *Wall Street Journal*, New York, 28 février, p.A16.
- Anonyme. 2006. "MPs Warn over US Fighter Jet Deal". *BBC News*, Londres, 8 décembre, p.n/a.

- Anonyme. 2007. "Australia juggles high technology, great expectations, tight funds and low volumes." *International Defence Review* (1 mars).
- Anonyme. 2007a. "Defence Production and R & D, Australia." *Jane's Sentinel Security Assessment* (15 février).
- Anthony, Ian. 1998. "Politics and Economics of Defence Industries in a Changing World" in Inbar, Efraim et Benson Zilberfarb (dir.) *The Politics and Economics of Defence Industries*. Londres et Portland (Or.), Frank Cass: 1-28.
- Anthony, Ian, Agnès Courades Allebeck, Paolo Miggiano, Elisabeth Sköns et Herbert Wulf. 1992. "The trade in major conventional weapons" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1992. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 271-359.
- Anthony, Ian, Paul Claesson, Elisabeth Sköns et Siemon T. Wezeman. 1993. "Arms production and arms Trade" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1993. World Armaments and Disarmament*. Londres, Oxford University Press: 415-549.
- Anthony, Ian, Pieter D. Wezeman et Siemon T. Wezeman. 1996. "The trade in major conventional weapons" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1996. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 463-533.
- Arkin, William M. et Michael J. Mazarr. 1996. "Clinton Defense Policy and Nuclear Weapons" in Cimballa, Stephen J. (dir.) *Clinton and Post-Cold War Defense*. Westport (Conn.), Praeger: 49-69.
- Arnett, Eric H. 1997. "The Comprehensive Test Ban Treaty" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 403-413.
- Arnett, Eric H. et Richard Kokoski. 1993. "Military technology and international security: the case of the USA" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI yearbook 1993. World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 307-329.
- Aron, Raymond. 1984 [1962]. *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Lévy.
- Ashton, Barry W. (Col.). 1990. "Value For Money: Implications for Defence." *Canadian Defence Quarterly* 19 (6): 39-44.
- Association des industries de défense canadiennes. 2003. *Canadian Defence Almanac*. Ottawa, Association des industries de défense canadiennes (AIDC).
- Asteris, Michael. 1994. "UK Defence Spending - Trends and Implications." *The RUSI Journal* 139 (5): 38-71.
- AuInfo. 2007. *Australia, the great southern land*. Page consultée le 17 juillet 2007, <http://www.auinfo.com/australia.html>

- Australia Defence Association. 2000. *Submission on Defence Review 2000: Our Future Defence Force by the Australia Defence Association*. Canberra, Australia Defence Association.
- Australian Science Technology Council. 1986. *The Defence Science and Technology Organisation and National Objectives. A Report to the Prime Minister*. Canberra, Commonwealth Government Printer.
- Australie. 1987. Ministère de la Défense. *The Defence of Australia*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1987a. Ministère de la Défense. *Program Performance Statements 1987-1988. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1988. Ministère de la Défense. *Defence Report 1987-88*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1988a. Ministère de la Défense. *Program Performance Statements 1988-1989. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1989. Ministère de la Défense. *Australia's Strategic Planning in the 1990's*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1989a. Ministère de la Défense. *Defence Report 1988-1989*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1989b. Ministère de la Défense. *Program Performance Statements 1989-1990. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1989c. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce. *Statement: Australia's Regional Security*. Canberra, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce.
- Australie. 1990. Ministère de la Défense. *Defence Report 1989-1990*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1990a. Ministère de la Défense. *Program Performance Statements 1990-1991. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1991. Ministère de la Défense. *Defence Report 1990-1991*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1991a. Ministère de la Défense. *Force Structure Review*. Canberra, Government Publishing Service.
- Australie. 1991b. Ministère de la Défense. *Program Performance Statements 1991-1992. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1992. Ministère de l'Industrie, de la Technologie et du Commerce. *Defence and Industry Policy*. Canberra, Australia Government Publishing Service.
- Australie. 1992a. Ministère de la Défense. *Defence Report 1991-1992*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1992b. Ministère de la Défense. *Program Performance Statement 1992-1993. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.

- Australie. 1992c. Comité parlementaire sur les Travaux publics. *Report Relating to Defence Logistics Redevelopment Project - Defence National Storage and Distribution Centre*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1992d. Ministère de la Défense, Division des exportations et des programmes internationaux. *Review of the Defence Industry Development (DID) Program*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1993. Ministère de la Défense. *Defence Report 1992-1993*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1993a. Ministère de la Défense. *Program Performance Statement 1993-1994. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1994. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1993-1994*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1994a. Commission de l'industrie. *Defence Procurement*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1994b. Ministère de la Défense. *Defending Australia. Defence White Paper*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1994c. Comité parlementaire conjoint des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce. *The Implications of Australian Defence Exports*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1994d. Ministère de la Défense. *Portfolio Budget Measures Statements 1994-1995. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1995. Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires. *The Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*. Canberra, gouvernement de l'Australie.
- Australie. 1995-1996. Vérificateur général. *Defence Export Facilitation and Controls. Department of Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1995a. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1994-1995*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1995b. Ministère de la Défense. *Portfolio Budget Statements 1995-1996. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1995c. Équipe de la revue de la politique envers les effectifs de la défense. *Serving Australia. The Australian Defence Force in the Twenty First Century*. Canberra, Directorate of Publication, Defence Centre.
- Australie. 1996. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1995-1996*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1996-1997. Vérificateur général. *Army Presence in the North. Department of Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1996a. Ministère de la Défense. *Key Features of the Defence Reform Program*. Canberra, Government Publishing Services.

- Australie. 1996b. Ministère de la Défense. *Portfolio Budget Statements 1996-1997. Defence Portfolio*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1997. Ministère de la Défense. *Australia's Strategic Policy*. Canberra, Commonwealth of Australia.
- Australie. 1997a. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1996-1997*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 1997b. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce. *In the National Interest. Australia's Foreign and Trade Policy*. Canberra, Commonwealth of Australia.
- Australie. 1997c. Comité parlementaire conjoint des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce. *Level of Funding for Defence: Discussion Transcripts*. Canberra, Parlement de l'Australie, 4 août.
- Australie. 1997d. Bureau du ministre de la Défense. *Media Release. McLachlan Announces Defence Reform Program*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1997e. Ministère de la Défense. *Portfolio Budget Statements 1997-1998. Defence Portfolio*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1998. Ministère des Finances et de l'Administration. *Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook - 1998-99*. Canberra, Ministère des Finances et de l'Administration.
- Australie. 1998a. Vérificateur général. *Commercial Support Program. Department of Defence*. Canberra, Australian National Audit Office.
- Australie. 1998b. Comité parlementaire conjoint des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce. *Completed Inquiry: Funding Australia's Defence*. Canberra, Parlement de l'Australie.
- Australie. 1998c. Ministère de la Défense. *Defence and Industry. Strategic Policy Statement*. Canberra, Defence Publishing and Visual Communications.
- Australie. 1998d. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1997-1998*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1998e. Ministère de la Défense. *Portfolio Budget Statements 1998-1999. Defence Portfolio*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1999. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1998-1999*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 1999-2000. Vérificateur général. *Retention of Military Personnel. Australian Defence Force. Audit Report no. 35*. Canberra, Australian National Audit Office.
- Australie. 2000. Ministère de la Défense. *Defence 2000: Our Future Defence Force*. Canberra, Government Publishing Services.
- Australie. 2000a. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 1999-2000*. Canberra, ministère de la Défense.

- Australie. 2000b. Ministère de la Défense. *Defence Review 2000: Our Future Defence Force*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Australie. 2000c. Comité parlementaire conjoint des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce. *From Phantom to Force: Towards a More Efficient and Effective Army. Completed Inquiry: The Suitability of the Australian Army for Peacetime, Peacekeeping and War*. Canberra, Parlement de l'Australie.
- Australie. 2001. Organisation du matériel de défense, division de l'industrie. *Australian Industry Involvement Manual*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 2001a. Ministère de la Défense. *Defence Annual Report 2000-2001*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 2001b. Vérificateur général. *Defence Reform Program Management and Outcomes. Department of Defence. Audit Report No.16 2001-2002. Performance Audit*. Canberra, Australian National Audit Office.
- Australie. 2001c. Comité sénatorial des Affaires extérieures, de la Défense et du Commerce. *Inquiry Into the Disposal of Defence Properties*. Canberra, Senate Printing Unit.
- Australie. 2002-2003. Vérificateur général. *Australian Industry Involvement Program. Department of Defence. Audit Report no. 46*. Canberra, Australian National Audit Office.
- Australie. 2006. Organisation du matériel de défense. *Defence Procurement Policy Manual 2006*. Canberra, ministère de la Défense.
- Australie. 2006a. Comité parlementaire conjoint des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce. *Inquiry Into Australia's Defence Relations with the United States*. Canberra, Parlement de l'Australie.
- Australie. 2007. Ministère de la Défense. *Defence and Industry. Policy Statement*. Canberra, ministère de la Défense.
- Avant, Deborah D. 2005. *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*. New York, Cambridge University Press.
- Axworthy, Lloyd. 1997. "Canada and Human Security: The Need for Leadership." *International Journal* **52** (2): 183-196.
- Bagaeen, Samer Ghaleb. 2006. "Redeveloping Former Military Sites: Competitiveness, Urban Sustainability and Public Participation." *Cities* **23** (5): 339-352.
- Bagayoko-Penone, Niagalé. 2005. "Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en Afrique." *Le débat stratégique* (79): [1-5].
- Bai, Hong, Stephen Hall, James Nixon et Ron P. Smith. 1996. "The Macroeconomics of the Peace Dividend in the UK" in N.P. Gleditsch, O. Bjerkholt, A. Cappelen et J.P. Dunne (dir.) *The Peace Dividend*. Pays-Bas, Elsevier.

- Bailey Grasso, Valerie. 2002. *Defense Acquisition Reform: Status and Current Issues*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief, Washington (D.C.), Congressional Research Service.
- Bailey, Kathleen C. 1991. *Doomsday Weapons in the Hands of Many: The Arms Control Challenge of the '90s*. Urbana and Chicago, University of Illinois Press.
- Baldwyn, David A. 1995. "Security Studies and the End of the Cold War." *World Politics* **48** (octobre): 117-141.
- Ball, Desmond. 2001. "The Strategic Essence." *Australian Journal of International Affairs* **55** (2): 235-248.
- Ball, Desmond. 1993-1994. "Arms and Affluence: Military Acquisition in the Asia Pacific Region." *International Security* **18** (3): 78-112.
- Baran, Paul A. et Paul M. Sweezy. 1968. *Le capitalisme monopoliste. Un essai sur le société industrielle américaine*. Paris, François Maspéro.
- Barber, Benjamin R. 1996. *Djihad versus McWorld: mondialisation et intégrisme contre la démocratie*. Paris, Desclée de Brouwer.
- Barber, E. 1996a. "The Impact on Remote Economies of an Expansion of Defence Capabilities in Northern Australia." *Defence and Peace Economics* **7**: 33-45.
- Barker, Anthony. 1997. "Practising to Deceive: Whitehall, Arms Exports and the Scott Inquiry." *The Political Quarterly* **68** (1): 41-49.
- Baylis, John. 2005. "British Nuclear Doctrine: The 'Moscow Criterion' and the Polaris Improvement Programme." *Contemporary British History* **19** (1): 53-65.
- Baylis, John. 2008. "The 1958 Anglo-American Mutual Defence Agreement: The Search for Nuclear Interdependence." *Journal of Strategic Studies* **31** (3): 425-466.
- Baylis, John et Kristan Stoddart. 2003. "Britain and the Chevaline Project: The Hidden Nuclear Programme, 1967-82." *The Journal of Strategic Studies* **26** (4): 124-155.
- Bédar, Saïda. 2000. "La stratégie américaine entre libéralisme globalisé et militarisation" in Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) (dir.) *Les États-Unis s'en vont-ils en guerre?* Bruxelles, Éditions GRIP et Complexe: 64-74.
- Behm, A., R. Allen, Colonel M. Goodyer et J. Tregurtha. 2001. "Joint Warfare - Australia's Approach to Joint Operations." *Australian Defence Force Journal* (149): 15-25.
- Bélanger, Yves. 1993. *Stratégie canadienne de continentalisation dans le marché de la défense*. Groupe de recherche sur l'industrie militaire (GRIM), Note de recherche, Cahier de recherche continentalisation, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Bélanger, Yves. 1997. "La reconversion des entreprises militaires: quel rôle pour l'État et comment le Canada peut-il aborder la question?" *Revue canadienne de science politique* **30** (4): 689-709.
- Bélanger, Yves. 1998. "L'intégration économique continentale nord-américaine dans le domaine de la défense et l'après guerre froide: dimensions comparatives des cheminements canadien et américain." *Arès* **16** (2): 5-19.

- Bélanger, Yves. 2001. "La restructuration de l'industrie de défense en Amérique du Nord: le déséquilibre" in Chalaye, Marie-Noëlle et Nathalie Cotillard (dir.) *Financement et gouvernement des firmes d'armement: freins ou facteurs de la reconversion?* Paris, CIRPES: 29-40.
- Bélanger, Yves. 2002. "La nouvelle dynamique sécuritaire américaine: la face cachée de la vision hégémonique américaine." *Perspectives internationales* 2 (2): 5-7.
- Bélanger, Yves. 2004. "Sécurité: le Canada prend le virage continentaliste." *Le débat stratégique* (74): 6-7.
- Bélanger, Yves (en collaboration avec Aude-Emmanuelle Fleurant et Céline Métivier). 1996. *L'industrie de défense du Québec: dynamique et enjeux*. Montréal, Méridien.
- Bélanger, Yves, Nicole Desbiens et Pierre Fournier. 1992. *Les défis économiques du désarmement*. Montréal, VLB Éditeur.
- Bélanger, Yves et Aude-E. Fleurant. 2004. "Intégration continentale et base industrielle de défense: retour sur le dilemme canadien" in Legault, Albert (dir.) *Le Canada dans l'orbite américaine. La mort des théories intégrationnistes?* Ste-Foy, Presses de l'Université Laval: 127-152.
- Bélanger, Yves et Pierre Fournier. 1989. *Le Québec militaire. Les dessous de l'industrie militaire québécoise*. Montréal, Québec / Amérique.
- Bélanger, Yves et Jean-Paul Hébert. 2003. "Vers la transatlantisation de l'industrie de défense? Entre logiques d'État et logiques industrielles" in Christian, Deblock et Sylvain F. Turcotte (dir.) *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*. Bruxelles, Bruylant: 303-330.
- Bélanger, Yves et France Maltais. 1995. *Vers l'abandon de la politique de développement industriel dans le domaine militaire: les conséquences pour l'industrie québécoise*. Groupe de recherche sur la continentalisation, Note de recherche, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Bélanger, Yves et Céline Métivier. 2001. *L'industrie de défense nord-américaine: la reconversion malgré l'État*. Groupe de recherche sur la reconversion industrielle, Économie Politique Internationale, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Bell, Michael. 1994. *Defence Industry Privatization: The British Case*. Conférence présentée à la conférence *Privatisation in Nacc Countries. Defence Industry Experiences and Policies and Related Experiences in Other Fields*, Bruxelles, NATO Economics Directorate and Office of Information and Press on economic issues in the former USSR and Central and East European countries, 1er juillet.
- Bell, Michael. 2000. "Leaving Portsoken - Defence Procurement in the 1980' and the 1990's." *The RUSI Journal* 145(4): 30-36.
- Bellais, Renaud. 2004. "Le rôle croissant du secteur privé dans la R&D de défense: une mutation appropriée?" *Arès* 21 (53): 37-46.

- Bellamy, Christopher. 1992. "Soldier of Fortune: Britain's New Military Role." *International Affairs* 68 (3): 443-456.
- Bellamy, Christopher. 1995. "Labour sets out defence strategy". *The Independent*, Londres, 11 octobre, p.n/a.
- Bellavance, Joël. 1995. "En maintenant la ligne dure dans le dossier du Collège militaire de St-Jean". *Le Soleil*, Québec, 7 janvier, p.A4.
- Benneworth, Paul et David Bradley. 2004. *The Potential Closure of RAF Boulmer: A First Review of the Local Impacts. A Report to Northumberland County Council*. Centre for Urban and Regional Development Studies, Newcastle, University of Newcastle Upon Tyne.
- Berman, Gavin. 2002. *Defence Statistics - July 2002*. Research Paper 02/48, Social and General Statistics Section, House of Commons, Londres, House of Commons Library.
- Berry, Nicholas, Marcus Corbin, Christopher Hellman, Jeffrey Mason, Col. Danier Smith USA (Ret.), Rachel Stohl et Tomas Valasek. 2002. *Military Almanac 2001-2002*. Washington (D.C), Center for Defense Information.
- Besselman, Joseph, Ashish Arora et Patrick Larkey. 2000. "Buying in a Businesslike Fashion - And Paying More?" *Public Administration Review* 60 (5): 421-434.
- Bett, Michael. 1995. *Independent review of the armed forces' manpower, career and remuneration structures: managing people in tomorrow's armed forces: report to the Secretary of State for Defence*. Londres, HMSO.
- Betts, Richard K. 1998. "The New Threat of Mass Destruction." *Foreign Affairs* 77 (1): 26-41.
- Betts, Richard K. 1993-1994. "Wealth Power and Instability: East-Asia and the United States After the Cold War." *International Security* 18(3): 34-77.
- Bezbakh, Pierre. 2000. "Mercantilisme" in Bezbakh, Pierre et Sophie Gherardi (dir.) *Dictionnaire de l'économie*. Paris, Éditions Larousse, Le Monde: 379-380.
- Bigo, Didier. 1998. "Nouveaux regards sur les conflits?" in Smouts, Marie-Claude (dir.) *Les nouvelles relations internationales*. Paris, Presses de science politique: 309-354.
- Binnendijk, Hans et Richard L. Kugler. 2001. "Revising the two-major theater war standard." *Strategic Forum*: 4.
- Bischak, Greg. 1997. *US Conversion after the Cold War, 1990-1997. Lessons for Forging a New Conversion Policy*. Bonn, Bonn International Center for Conversion et National Commission for Economic Conversion and Disarmament.
- Bischak, Greg. 1999. "Contending Security Doctrines and the Military Industrial Base" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A defense industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: 37-73.
- Bischak, Gregory A. (dir.). 1991. *Towards a Peace Economy in the United States*. New York, St Martin's Press.

- Bischak, Gregory A. 1995. "Building Job Bridges for Defense Industrial Conversion" in Dumas, Loyd J. (dir.) *The Socio-Economics of Conversion from War to Peace*. Armonk (New York) et Londres, M.E. Sharpe: 163-194.
- Bishop, Paul. 1995. "Diversification: Some lessons from the UK defence industry." *Management Decision* 33(1): 58-62.
- Bishop, Paul. 1995a. "Government Policy and the Restructuring of the UK Defence Industry." *The Political Quarterly* 66 (2): 174-183.
- Bishop, Paul et Tim Williams. 1997. "Restructuring the UK Defence Industry: Market Pressures and Management Initiatives." *Long Range Planning* 30 (1): 21-28.
- Bitzinger, Richard A. 1994. "Customize Defense Industry Restructuring." *Orbis* 38 (2): 261-276.
- Bitzinger, Richard A. 1994a. "The Globalization of the Arms Industry: The Next Proliferation Challenge." *International Security* 19 (2): 170-198.
- Bitzinger, Richard A. 1999. "Globalization in the Post-Cold War Defense Industry: Challenges and Opportunity" in Markusen, Ann R. (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. Washington (D.C.), Council on Foreign Relations Press: 305-333.
- Blanchfield, Mike. 1998. "Canada's Military too Weak: Study". *The Gazette*, Montréal, 6 novembre, p.A9.
- Bland, Douglas L. 1997. *Canada's National Defence. Volume 1. Defence Policy*. Kingston (Ont.), School of Policy Studies, Queen's University.
- Bland, Douglas L. 1998-1999. "A Sow's Ear From a Silk Purse: Abandoning Canada's Military Capabilities." *International Journal* 54 (1): 143-174.
- Bland, Douglas, L. 2004. "The Fundamentals of National Defence Policy Are Not Sound" in Bland, Douglas L. (dir.) *Canada Without Armed Forces?* Montréal et al., Mc-Gill-Queen's University Press: 1-24.
- Blaxland, John C. (Lieutenant Colonel). 2003. *Strategic Cousins: Canada, Australia and their Use of Expeditionary Forces from the Boer War to the War on Terror*. Thèse présentée comme exigence partielle Doctorat en Philosophie War Studies, Kingston (Ont.), Royal Military College of Canada.
- Board, Suzanne. 2002. *Bref historique du Centre de recherches pour la défense Ottawa, 1941-2001*. Ottawa, Centre de recherches pour la défense, Ottawa, Recherche et développement défense Canada.
- Boeing. 2007. *Government Aircraft Factories / Aerospace Technologies of Australia*. Page consultée le 24 juillet, 2007, <http://www.boeing.com.au/History/gafASTA.html>
- Bolt, Richard. 1991. "Arms Exports: The Legal Dimension." *Social Alternatives* 10 (4): 11.
- Bolt, Richard. 1991a. "Australia's Military Exports: The Controversy Grown." *Social Alternatives* 10 (4): 9-10.

- Borich Jr., Robert A. 2002. "Globalization of the U.S. Defense Industrial Base: Developing Procurement Sources Abroad Through Exporting Advanced Military Technology." *Public Contract Law Journal* **31** (4): 623-677.
- Bostock, Ian. 2000. "Australian Army is a Phantom Force Says Report." *Jane's Defence Weekly* (8 septembre).
- Boutros-Gali, Boutros. 1992. "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping." *International Relations* **11**: 201-218.
- Bowe, Christopher. 2000. "Agency Aims to Swell the Ranks: Management Outsourcing: The Australian Defence Force Has Turned to Manpower to Recruit Men and Women of the Right Calibre". *Financial Times*, Londres, 10 août, p.10.
- Boyd, Frank L. 1988. "The Politics of Canadian Defence Procurement: The New Fighter Aircraft Decision" in Haglund, David G. (dir.) *Canada's Defence Industrial Base*. Kingston (Ont.), Ronald P. Frye: 138-158.
- Braddon, Derek. 2000. *Exploding the Myth? The Peace Dividend, Regions, and Market Adjustment*. Amsterdam, Harwood Academic Publishers.
- Bray, Richard. 2002. "Just the Ticket: DND Finds Contractor to Deliver Supply Chain." *Summit* **5** (3): [1-3].
- Breheny, Michael J. (dir.). 1988. *Defence Expenditure and Regional Development*. Londres et New York, Mansell Publishing Limited.
- Brown, Gary. 1992. "The Force Structure Review of 1991: Implications for Australian Defence Policy" in Hall, Robert A. (dir.) *The New Look Defence Force: Perspectives on the Force Structure Review*. Canberra, Australian Defence Studies Centre.
- Brown, Gary. 1994. "Selling to the Region: Good Money after Bad?" in Cheeseman, Graeme (dir.) *Fostering and Indigenous Defence Industry? Defence Industry Policy after the "Price Review"*. Canberra, Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy: 87-100.
- Brown, Gary. 1995. *Defending Australia: Issues in Australia's Post-Cold War Defence Policy*. Research Paper no. 19 1994/95, Canberra, Parliamentary Research Services.
- Brown, Gary. 1993. "The Dilemmas Facing Australia's Defence Policy." *Contemporary Southeast Asia* **15** (3): 309-342.
- Brown, Gary, Frank Frost et Stephen Sherlock. 1995-1996. *The Australian-Indonesian Security Agreement - Issues and Implications*. Research Paper 25 1996-1996, Canberra, Australian Parliamentary Library.
- Brown, Gary et Derek Woolner. 1996-1997. *Should the Defence Budget be Cut? Arguments For and Against*. Current Issues Brief 6 1996/97, Canberra, Parliamentary Research Services.
- Brunnee, Jutta et Stephen J. Toope. 2004. "Canada and the Use of Force: Reclaiming Human Security." *International Journal* **59** (2): 247-260.

- Brzoska, Michael. 2003. "The Framework Agreement: Accountability Issues." *European Security* 12(3-4): 73-94.
- Brzoska, Michael et Thomas Ohlson. 1986. "The trade in major conventional weapons" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1986. World Armaments and Disarmament*. Londres, Oxford University Press: 323-423.
- Buck, David et Keith Hartley. 1993. "The Political-Economy of Defence R&D: Burden or Benefit?" in Coopey, Richard, Matthew R.H. Uttley et Graham Spinardi (dir.) *Defence Science and Technology. Adjusting to Change*. Chur (Suisse), Harwood Academic Publishers: 13-44.
- Buck, David, Keith Hartley et Nick Hooper. 1993. "Defence research and development, crowding-out and the peace dividend." *Defence and Peace Economics* 4 (2): 161-178.
- Bundy, McGeorge. 1991. "Nuclear Weapons and the Gulf." *Foreign Affairs* 70 (4): 83-94.
- Burchill, Scott. 1996a. "Liberal Internationalism" in Burchill, Scott et Andrew Linklater (dir.) *Theories of International Relations*. New York, St. Martin's Press: 28-66.
- Burchill, Scott. 1996b. "Realism and Neo-realism" in Burchill, Scott et Andrew Linklater (dir.) *Theories of International Relations*. New York, St. Martin's Press: 67-92.
- Bureau australien de la statistique. 2007. *5206.0 Australian National Accounts: National Income, Expenditure, and Product. Table 4. Expenditure on Gross Domestic Product (GDP), Chain Price Indexes*. Time Series Workbook, Canberra, Bureau australien de la statistique.
- Butler, David. 1996. *Ministerial Accountability: Lessons of the Scott Report*. Conférence présentée au Department of the Senate (Australia) Occasional Lecture Series, Canberra, Department of the Senate (Australia), 9 août.
- Butler, Nicola. 2004. "US-UK Mutual Defence Agreement." *Disarmament Diplomacy* (77): n/a.
- Buzan, Barry et Eric Herring. 1998. *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder (Col.) et Londres, Lynne Rienner.
- Buzan, Barry et Richard Little. 1999. "Beyond Westphalia? Capitalism after the « Fall »" in Cox, Michael, Ken Booth et Tim Dunne (dir.) *The Interregnum. Controversies in World Politics 1989-1999*. Cambridge, Cambridge University Press: 89-104.
- Buzan, Barry, Ole Waever et Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder (Col.), Lynne Rienner.
- Byers, Rod B. 1986. "La défense nationale et l'achat de matériel de défense: incidences sur la politique économique du Canada" in Stairs, Denis et Gilbert R. Winham (dir.) *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure vol. 30. Préparé pour la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada: 155-226.

- Calder, Kenneth J. et Francis Furtado. 1991. "Canadian Defence Policy in the 1990's: International and Domestic Determinants." *Canadian Defence Quarterly* 21 (1): 9-13.
- Camilleri, Joseph A. 2003. "A leap into the past - in the name of the "national interest"." *Australian Journal of International Affairs* 57 (3): 431-453.
- Campbell, Richard (Lt-Col.). 2006. "Australia's Second World War Strategic Alliances." *Australian Defence Force Journal* (176): 39-47.
- Canada. 1961. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1961-1962*. Ottawa, Roger Duhamel MSRC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1962. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1962-1963*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1963. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1963-1964*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1964. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1964-1965*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1965. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1965-1966*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1966. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1966-1967*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1967. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1967-1968 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1968*. Ottawa, Roger Duhamel RMSC. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie.
- Canada. 1968. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1968-1969 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1968*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1969. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (A) 1969-1970 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1971*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1970. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1970-1971. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1971. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1971-1972. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1972. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1972-1973 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1973*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1973. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1973-1974 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1974*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1974. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (D) 1974-1975 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1975*. Ottawa, Information Canada.
- Canada. 1975. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1975-1976 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1976*. Ottawa, Information Canada.

- Canada. 1976. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (D) 1976-1977 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1977*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1977. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1977-1978 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1978*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1978. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1978-1979 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1979*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1979. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1979-1980 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1980*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1980. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1980-1981 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1981*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1981. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (E) 1981-1982 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1982*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1982. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1982-1983 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1983*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1983. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1983-1984 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1984*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1984. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1984-1985 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1985*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1984a. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général. Chapitre 12: le ministère de la Défense nationale*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1985. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1985-1986 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1986*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.
- Canada. 1985a. Bureau du Conseil privé. *Programmes d'acquisition du gouvernement: mieux dépenser*. Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Canada. 1986. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1986-1987 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1987*. Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada.

- Canada. 1987. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (E) 1987-1988 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1988*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada.
- Canada. 1987a. Ministère de la Défense nationale. *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada.
- Canada. 1987b. Groupe de travail sur l'état de la préparation industrielle de défense. *L'état de préparation de l'industrie de défense: une assise de la défense*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1987c. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général. Chapitre 9: le ministère de la Défense nationale - Les grands projets d'immobilisations*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1988. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1988-1989. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1988a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1988-1989. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1988-1989*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1988b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1988-1989 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1989*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1989. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1989-1990. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1989a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1989-1990. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1989-1990*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1989b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1989-1990 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1990*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1990. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1990-1991. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1990a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1990-1991. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1990-1991*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1990b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1990-1991 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1991*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1991. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1991-1992. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

- Canada. 1991a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1991-1992. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1991-1992*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1991b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1991-1992 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1992*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1992. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1992-1993. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1992a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1992-1993. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1992-1993*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1992b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1992-1993 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1993*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1992c. Ministère de la Défense nationale. *La politique de défense du Canada*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1992d. Chambre des communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. *L'avenir de la production et de l'exportation de matériel militaire par le Canada*. Ottawa, Chambre des communes.
- Canada. 1992e. Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la défense. *Rapport [texte ronéotypé]*.
- Canada. 1992f. Vérificateur général du Canada. *Rapport du Vérificateur général du Canada. Chapitre 16: le ministère de la Défense nationale. Grand projets d'immobilisation, initiatives de développement industriel*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1992g. Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. *Renseignements et lignes directrices à l'intention des requérants concernant la façon d'établir des propositions dans le cadre du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD)*. Ottawa, Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.
- Canada. 1993. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1993-1994. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1993a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1993-1994. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1993-1994*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1993b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1993-1994 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1994*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1994. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1994-1995. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

- Canada. 1994a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1994-1995. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1994-1995*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1994b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (D) 1994-1995 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1995*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1994c. Ministère de la Défense nationale, Chef Recherche et Développement. *CRAD Science and Technology Partnerships Working Group. Final Report*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1994d. Ministère de la Défense nationale. *Défense nationale - Incidences du budget*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1994e. Ministère de la Défense nationale. *Livre blanc sur la défense de 1994*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1994f. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur l'examen des acquisitions*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- Canada. 1994g. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général du Canada. Chapitre 26. Défense nationale. Réductions de l'infrastructure*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1995-1996. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1995-1996. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1995-1996*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1995-1996 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1996*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995c. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Canada's Export Strategy: The International Trade Business Plan 1995/1996*. Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- Canada. 1995d. Ministère de la Défense nationale, Recherche et analyse opérationnelle, Direction de l'analyse sociale et économique. *The Civilian Reduction Program: Overview of Supporting Research Efforts and Results*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1995e. Ministère de la Défense nationale. *Défense nationale - Incidences du budget*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995f. Ministère des Finances. *Discours du budget 1995-1996*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1995g. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *La sécurité humaine. La sécurité des individus dans un monde en mutation*. Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

- Canada. 1995h. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Le Canada dans le monde. Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*. Ottawa, MAECI.
- Canada. 1995i. Ministère de la Défense nationale, Division de la Recherche et du Développement. *Why Defence Science? The Role of Research and Development in the Department of National Defence*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1996. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1996-1997. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1996a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1996-1997. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1996-1997*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1996b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1996-1997 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1997*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1996c. Ministère de la Défense nationale. *Chapitre 34. Défense nationale: La productivité des services de soutien*. Ottawa, Vérificateur général du Canada.
- Canada. 1996d. Ministère de la Défense nationale, Division de la Recherche et du Développement. *Progressiste... Avant-Gardiste. La recherche et le développement défense au Canada 1997-2002*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1996e. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Stratégie canadienne pour le commerce international. Aérospatial et défense*. Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- Canada. 1996f. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Trousse de demandes de contribution*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1997. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1997-1998. Partie II: budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1997a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1997-1998. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1997-1998*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1997b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1997-1998 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1998*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1997c. Ministère de la Défense nationale. *Communiqué. Le gouvernement attribue un contrat pour de nouveaux transports de troupes blindés*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1997d. Ministère de la Défense nationale. *Défense nationale. Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998*. Ottawa, ministère de la Défense nationale.

- Canada. 1997e. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Des projets canadiens de l'aérospatiale propulsés par l'investissement de Partenariat technologique Canada*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1997f. Ministère de la Défense nationale, Defence Science Advisory Board. *DSAB Report 97/2 on Implications of Off-the-Shelf Procurement*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1997g. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *L'investissement de Partenariat technologique Canada stimule les capacités d'une entreprise aérospatiale de Mississauga*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1997h. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Orenda construira des moteurs d'avion en Nouvelle-Écosse*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1997i. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada contribue à établir une entreprise de matériaux de pointe à Calgary*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1997j. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada contribue à la construction d'un véhicule tous terrains*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1998. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1998-1999. Partie I et II: Plan de dépenses du gouvernement et Budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1998a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1998-1999. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1998-1999*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1998b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (C) 1998-1999 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1999*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1998c. Chambre des communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international. *Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of Nuclear Weapons for the 21st Century*. Ottawa, chambre des Communes.
- Canada. 1998d. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Contribution de Partenariat technologique Canada à la capacité de l'industrie aérospatiale d'Ottawa*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1998e. Ministère de la Défense nationale. *Défense nationale. Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998*. Ottawa, ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1998f. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *L'investissement de Partenariat technologique Canada contribuera à mettre au point les systèmes de contrôle aériens de prochaine génération*. Ottawa, Industrie Canada.

- Canada. 1998g. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Partenariat technologique Canada investit dans les plaquettes caoutchoutées pour véhicules à chenilles*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1998h. Chambre des communes. Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants. *Pour aller de l'avant. Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de vie dans les Forces canadiennes*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1998i. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général du Canada. Chapitre 4: Défense nationale - Grands projets d'acquisition de biens d'équipement*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1998j. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada aide au développement d'un nouveau radar de contrôle de la circulation aérienne*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1998k. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada aide une entreprise aérospatiale du Québec à préparer l'avenir*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1998m. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada contribue au développement de nouveaux produits de téléphonie sans fil*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1999. Division de la Recherche et du Développement, Ministère de la Défense nationale. *Annual Report 1998-1999*. Ottawa, Division de la Recherche et du Développement, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1999a. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 1999-2000. Partie I et II: Plan de dépenses du gouvernement et Budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1999b. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 1999-2000. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 1999-2000*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1999c. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1999-2000 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 2000*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1999d. Ministère de la Défense nationale. *Façonner l'avenir de la défense canadienne: une stratégie pour l'an 2020*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1999e. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Le gouvernement du Canada annonce un investissement important dans l'innovation*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1999f. Ministère de la Défense nationale, document préparé par V. Poter, Division de la Gestion et de la Planification de la défense, Chef d'état major adjoint. *National Defence Analysis: Procurement Reform*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.

- Canada. 1999g. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Partenariat technologique Canada aide une entreprise québécoise novatrice à appliquer une technologie militaire pour la mise au point de coussins gonflables plus petits et plus sûrs pour les véhicules automobiles*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 1999h. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général du Canada. Chapitre 27: Défense nationale - Différents modes de prestations des services*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 1999i. Ministère de la Défense nationale. *Rapport sur les plans et priorités de 1999-2000*. Ottawa, ministère de la Défense nationale.
- Canada. 1999j. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Un investissement de Partenariat technologique Canada pour renforcer l'industrie aéronautique du Canada*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 2000. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 2000-2001. Partie I et II: Plan de dépenses du gouvernement et Budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2000a. Ministère de la Défense nationale. *Budget des dépenses 2000-2001. Partie III: Rapport sur les plans et priorités de 2000-2001*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2000b. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses supplémentaires (A) 2000-2001 pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 2001*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2000c. Ministère de la Défense nationale. *Chapitre 32. Défense nationale: La productivité des services de soutien de la Défense: un rapport d'étape*. Ottawa, Vérificateur général du Canada.
- Canada. 2000d. Sous-ministre adjoint (matériel). *Directive DOAD 3000 - Acquisition et soutien du matériel*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2000e. Chambre des communes. Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants. *Études sur les acquisitions*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2000f. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Investissement du fonds canadien d'action contre les mines terrestres par l'intermédiaire de Partenariat technologique Canada: Mise au point d'un outil mécanique de déminage*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 2000g. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Le gouvernement fédéral réitère son engagement à l'égard de la recherche-développement dans le secteur canadien de l'aéronautique*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 2000h. Chef d'état-major. *Opérations des Forces canadiennes*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.

- Canada. 2000i. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Partenariat technologique Canada investit dans la R-D pour la mise au point d'un hélicoptère de prochaine génération*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 2000j. Industrie Canada, Partenariat technologique Canada. *Partenariat technologique Canada investit dans un deuxième projet de R-D dans le cadre du projet Canado-Américain dans le secteur de l'aérospatiale*. Ottawa.
- Canada. 2001. Conseil du Trésor. *Budget des dépenses 2001-2002. Partie I et II: Plan de dépenses du gouvernement et Budget des dépenses principales*. Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux.
- Canada. 2002. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Communiqué: le Canada est le premier pays à ratifier la Convention interaméricaine contre le terrorisme*. Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- Canada. 2002a. Conseil du Trésor. *La gestion des grands projets de l'État*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2002b. Ministère de la Défense nationale. *La planification axée sur les capacités au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2002c. Sénat. Comité permanent de la défense et de la sécurité. *L'État de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada. 2003. Planification et Gestion de la défense. *Attributions - Comité d'examen des acquisitions (CEA)*. Page consultée le 17 novembre 2005, http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/commit/prc_f.asp.
- Canada. 2003a. Vice chef d'état-major de la défense, Directeur général changements stratégiques. *DND Policy on Alternative Service Delivery*. Ottawa, Directeur général changements stratégiques, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2003b. Ministère de la Défense nationale. *Le Canada et les États-Unis d'Amérique: Partenaires en matière de défense et de sécurité, au pays et à l'étranger*. Ottawa, Direction des Relations publiques, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2004. Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). *Impact. Changer le cours des choses. Rapport annuel pour l'année se terminant le 31 mars 2005*. Ottawa, Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2005. Ministère de la Défense. *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence: notre rôle dans le monde. Défense*. Ottawa, ministère de la défense.
- Canada. 2005a. Industrie Canada. *Cadre stratégique national pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense 2005-2025*. Ottawa, Industrie Canada.
- Canada. 2005b. Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). *Impact. Changer le cours des choses. Rapport annuel pour l'année se terminant le 31 mars 2005*. Ottawa, Défense nationale.

- Canada. [2005]. Industrie Canada. Division aérospatiale et défense. *Lignes directrices sur la politique des RIR*. Page consultée le 28 novembre 2005, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inad-ad.nsf/fr/ad03663f.html>.
- Canada. [2006]. Ministère de la Justice. *Licence d'exportation et d'importation, Loi sur les (E-19)*. Ottawa, Ministère de la Justice.
- Canada. [Non daté]. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. *Questions et réponses au sujet des contrôles canadiens à l'exportation de matériel militaire*. Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.
- Canada et États-Unis. 1956. *Defence Production Sharing Agreement*. Ottawa et Washington, Texte ronéotypé.
- Canada et États-Unis. 1963. *Defence Development Sharing Agreement*. Ottawa et Washington, texte ronéotypé.
- Carpenter, Ted Galen. 1994. "Closing the Nuclear Umbrella." *Foreign Affairs* 73 (2): 8-13.
- Carreno, Guillaume. 2006. *La diplomatie de défense*. Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), Les thématiques du C2SD, Paris, ministère de la Défense.
- Carroué, Laurent. 1993. *Les industries européennes de l'armement*. Paris, Masson.
- Carter, Neil et Patricia Greer. 1993. "Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators." *Public Administration* 71 (4): 401-416.
- Carver, Michael. 1992. *Tightrope Walking. British Defence Policy since 1945*. Londres, Random Century Group.
- Cassidy, Kevin J. 1992. "Defense Conversion: Economic Planning and Democratic Participation." *Science, Technology, & Human Values* 17 (3): 334-348.
- Castro, Carl A. et Amy B. Adler. 1999. "OPTEMPO: Effects on Soldier and Unit Readiness." *Parameters* (automne): 86-95.
- Center for Defense Information. 1996. *Interview with Ann Markusen*. Washington (D.C.), Center for Defense Information.
- Center for Defense Information. 2000. *National Missile Defense. What does it all mean? A CDI Issue Brief*, Washington (D.C.), Center for Defense Information.
- Ceyhan, Ayse. 1998. "Analyser la sécurité: Dillon, Waever, Williams et les autres." *Cultures et conflits* 31-32: 39-66.
- Chalk, Peter. 2001b. "Australia and Indonesia: Rebuilding Relations After East Timor." *Contemporary Southeast Asia* 23 (2): 233-253.
- Chalk, Peter. 2001a. *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention*. Santa Monica, Rand.
- Chalmers, Malcolm. 1997. *Defence for the 21st Century: Towards a Post-Cold War Force Structure*. The Fabian Society, Discussion Paper 40, Londres, The Fabian Society.
- Chalmers, Malcolm. 2002. "The New Activism. UK Defence Policy Since 1997." *New Economy* 206-211.

- Chapnick, Adam. 2000. "The Canadian Middle Power Myth." *International Journal* 55 (2): 188-206.
- Cheeseman, Graeme. 1989. "Australian Defence Exports." *The Pacific Review* 2 (3): 218-225.
- Cheeseman, Graeme. 1990. "Australia's Defence: White Paper in the Red." *Australian Journal of International Affairs* 44 (2): 101-118.
- Cheeseman, Graeme. 1992. *Selling Mirages: The Politics of Arms Trading*. Canberra, Australian National University.
- Cheeseman, Graeme. 1993. *The Search for Self-Reliance. Australian Defence Since Vietnam*. Melbourne, Longman Cheshire.
- Cheeseman, Graeme. 1994. "Introduction: Establishing the "Second Pillar" of Australian Defence" in Cheeseman, Graeme (dir.) *Fostering an Indigenous Defence Industry? Defence Industry Policy After the "Price Review"*. Canberra, Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy: 1-11.
- Cheeseman, Graeme. 1996. "Back to "Forward Defence" and the Australian National Style" in Cheeseman, Graeme et Robert Bruce (dir.) *Discourses of Danger and Dread Frontiers. Australian Defence and Security Thinking After the Cold War*. Canberra, Allen & Unwin en collaboration avec le département de Relations internationales et de recherche sur la paix de la Australian National University.
- Cheeseman, Graeme. 1999. "Australia: The White Experience of Fear and Dependence" in Booth, Ken et Russell Trood (dir.) *Strategic Cultures in the Asia Pacific Region*. New York, St. Martin's Press: 273-198.
- Cheeseman, Graeme. 1999a. "Defence Decision Making: Process and Influences" in Malik, J. Mohan (dir.) *Australia's Security in the 21st Century*. St Leonards, Allen & Unwin: 128-146.
- Cheeseman, Graeme et Robert Bruce (dir.). 1996. *Discourses of Danger and Dread Frontiers. Australian Defence and Security Thinking After the Cold War*. Canberra, Allen & Unwin en collaboration avec le département de Relations internationales et de recherche sur la paix de l'Australian National University.
- Cheeseman, Graeme et Hugh Smith. 2001. "Public Consultation or Political Choreography? The Howard's Government's Quest for Community Views on Defence Policy." *Australian Journal of International Affairs* 55 (1): 83-100.
- Chilcoat, Richard A. 1999. "The Revolution in Military Education." *Joint Force Quarterly* (22): 59-63.
- Chin, Warren A. 2004. *British Weapons Acquisition Policy and the Futility of Reform*. Aldershot, Ashgate.
- Chinchilla, Fernando A. et Michel Fortmann. 2001. *Une défense par d'autres moyens. La coopération russo-américaine en vue de réduire les risques de prolifération nucléaire*. Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité

internationale, Direction générale de la sécurité internationale, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

- Christensen, Kyle D. 2002. *Out of the Sun and Into the Ground: An Assessment of the Decline of the Canadian Air Force*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en science politique, Halifax, Dalhousie.
- Clairmont, Tom. 1994. "Ode to Magdi: Addressing Military Base Closures: The Minister's Advisory Group Recommended a Process for Closing Bases. Whatever Happened to it?" *Peace Magazine* 10 (4): 26.
- Clark, David. 1997. "Labour's Defence and Security Policy." *The RUSI Journal* 142 (3): 33-36.
- Clarke, Duncan L et Daniel O'Connor. 1993. "U.S. Base-Rights Payments After the Cold War." *Orbis* 37 (3): 441-457.
- Clarke, Michael. 2007. "Strategy and Fortune. British Security Policy in Transition." *The RUSI Journal* 152 (5): 6-12.
- Coalition to Oppose the Arms Trade. 1998. *Canada's Military Exports Aiding and Abetting Repression and War*. Ottawa, Coalition to Oppose the Arms Trade.
- Cobb, Adam. 1999. Foreign Affairs, Defence and Trade Group. *East Timor and Australia's Security Role: Issues and Scenarios*. Canberra, Parlement de l'Australie.
- Cohen, Andrew. 2003. *While Canada Slept. How We Lost Our Place in the World*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd.
- Coker, Christopher. 1992. "Britain and the New World Order: The Special Relationship in the 1990's." *International Affairs* 68 (3): 407-421.
- Coker, Christopher et James Sherr. 1994. *Arms for Oblivion? British Defence Policy in the 1990's*. Londres, Alliance Publishers for the Institute for European Defence and Strategic Studies.
- Community Consultation Team. 2000. *Australian Perspectives on Defence: Report of the Community Consultation Team*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Conetta, Carl et Charles Knight. 1998. "Inventing Threats (US Defense Planning)." *Bulletin of the Atomic Scientists* 54 (2): [1-9].
- Conference of Defence Associations. 1999. *A Strategic Assessment. Canada's Response to New Challenges of International Security*. Defence Policy Committee, The Second Report of the Defence Policy Committee of the Conference of Defence Associations, Ottawa, The Conference of Defence Associations Institute.
- Connolly, Kevin. 2007. "No fanfare for Operation Banner". *BBC News*, Belfast, 31 juillet, p.n/a.
- Conseil Canada 21. 1994. *Le Canada et la sécurité commune au XXIème siècle*. Toronto, Centre for International Studies.

- Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense. 1996. *Rapport du CCSAD 95/1 sur le maintien de l'infrastructure de la technologie militaire*. Ottawa, Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense.
- Cook, Nick. 2002. "'Towers of Excellence' aims to make UK a world-beater." *Jane's Defence Weekly* (27 février).
- Cook, Robin. 1997. "Speech on the government's ethical foreign policy". *The Guardian*, Londres, 12 mai, p.n/a.
- Cooksey, Robert J. 1986. *Review of Australia's Defence Exports and Defence Industry. Report to the Minister for Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Cooksey, Robert J. 1988. *Review of Australia's Defence Facilities. Report to the Minister for Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Cooper, Andrew F. 1995. "Between Fragmentation and Integration: The Evolving Security Discourse in Australia and Canada." *Australian Journal of International Affairs* 49(1): 49-67.
- Cooper, Neil. 1997. *The Business of Death: Britain's Arms Trade at Home and Abroad*. Londres, New York, Tauris Academic Publisher.
- Costel, Éric. 1994. "Le coût de la composante nucléaire stratégique du Royaume-Uni." *Défense nationale* (octobre): 99-108.
- Coulomb, Fanny et Jacques Fontanel. 2000. "La puissance des États et la globalisation économique." *Arès* 18 (2): 51-62.
- Coulomb, Fanny et Jacques Fontanel. 2003. "The Economic Analysis Confronted With the Study of Militarism and Foreign Policy." *Les Cahiers de l'espace Europe* (18): 16-42.
- Coulon, Jocelyn. 1996. "Ottawa et Washington ont renégocié leurs relations militaires: refonte majeure de NORAD". *Le Devoir*, Montréal, 24 février, p.A1.
- Coulon, Jocelyn. 1997. "L'industrie aérospatiale canadienne vers le peloton de tête". *Le Devoir*, Montréal, 7 juin, p.C1.
- Coulthard-Clark, Chris. 1999. *Breaking Free. Transforming Australia's Defence Industry*. Melbourne, Australian Scholarly Publishing.
- Coveault, Craig et Pierre Sparaco. 1993. "French Say U.S. Trade Policy Threatens NATO Arms Contracts." *Aviation Week and Space Technology* 134(4): 52.
- Cox, Michael. 2001. "International History since 1989" in Baylis, John et Steve Smith (dir.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. New York, Oxford University Press: 111-137.
- Cox, Robert W. 1986. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" in Keohane, Robert O. (dir.) *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press: 204-254.

- Cox, William A., David Gold, Rodney W. Jones et Richard F. Kaufman. 2003. *The Full Costs of Ballistic Missile Defense*. Washington (D.C.), Center for Arms Control and Non-Proliferation.
- Crockett, Roger O. 2004. "Engineered Support Systems: Supertough, Superportable Field Equipment for the U.S Armed Forces." *Business Week* (3886): 101-102.
- Cronin, Richard P. 1998. *Asian Financial Crisis: An Analysis of U.S. Foreign Policy Interests and Options*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief for Congress, Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- Cropsey, Seth. 1994. "The Only Credible Deterrent." *Foreign Affairs* 73 (2): 14-20.
- Crowley, Julie. 2002. "Institutionnalisme néolibéral" in Macleod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.) *Relations internationales. Théories et concepts*. Montréal, Athéna: 80-82.
- Cunningham, Keith B. et Andreas Klemmer. 1995. *Restructuring the U.S. Military Bases in Germany: Scope, Impacts and Opportunities*. Report 4, Bonn, Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Cupitt, Richard T. 2000. *Reluctant Champions. U.S. Presidential Policy and Strategic Export Controls*. New York, Routledge.
- Curtis, Mark, Helen Close, Vanessa Dury et Roy Isbister. 2007. *The Good, the bad, the ugly: A decade of Labour's Arms exports*. Londres, Saferworld.
- Cushman Jr., John H. 1987. "Purchasing Chief Expected to Quit at Defense Dept." *The New York Times*, New York, 12 septembre, p.n/a.
- Da Silva, Carlos, Gaëtan Flocco, Stéphanie Gallioz, Delphine Marques et sous la direction du Professeur Frederik Mispelblom Beyer. 2004. *Les transformations de l'encadrement militaire. Vers une mitigation du commandement et ses conséquences*. Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), Évry, Université d'Évry-Val-d'Essonne.
- Daddow, Oliver J. 2004. *Britain and Europe since 1945*. Manchester, Manchester University Press.
- Dalby, Simon et David Sullivan. 1999. "Alternative Security Strategies: Dissident Arguments and Australian Geopolitics" in Malik, J. Mohan (dir.) *Australia's Security in the 21st Century*. St Leonards, Allen & Unwin: 219-236.
- Dandeker, Christopher. 2000. "The United Kingdom: The Overstretched Military" in Moskos, Charles C., John Allen Williams et David R. Segal (dir.) *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*. New York et Oxford, Oxford University Press: 32-50.
- Dandeker, Christopher. 2002. *Military and Society: The Problem, Challenges and Possible Answers*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Conference Papers, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

- Dandeker, Christopher, Martin Edmonds, James Higgs et Fiona Paton. 1997. *Bett and Beyond. A Reaction, Response and Commentary*. Studies, Centre for Defence and International Security, Bailrig Memorandum, Lancaster, Lancaster University.
- Dandeker, Christopher et Lawrence Freedman. 2002a. "The British Armed Services." *The Political Quarterly* 73 (4): 465-475.
- David, Charles-Philippe et Stéphane Roussel. 1996. *Environnement stratégique et modèles de défense. Une perspective québécoise*. Montréal, Méridien.
- Davis, Paul K. 1996. "Defense Planning for the Post-Cold War Era: Bush, Clinton and Beyond" in Cimbala, Stephen J. (dir.) *Clinton and Post-Cold War Defense*. Westport (Conn.), Praeger: 29-47.
- De Fraja, Gianni et Keith Hartley. 1996. "Defence Procurement: Theory and UK Policy." *Oxford Review of Economic Policy* 12 (4): 70-88.
- De Senarclens, Pierre. 1993. "La théorie des régimes et l'étude des organisations internationales." *Revue internationale des sciences sociales* (138): 527-536.
- Dean, Jonathan. 1988. "The INF Treaty Negotiation" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1988. World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 375-393.
- Deblock, Christian. 2002. *Du mercantilisme au compétitivisme: le retour du refoulé*. Centre études internationales et mondialisation, Économie politique internationale, cahier de recherche 02-03, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Defence and Aerospace Panel. 1995. *Progress through Partnership: 12 - Defence and Aerospace*. Technology Foresight Program, Londres, Technology Foresight Program.
- Defense Industry Daily. 2005. *Raytheon Wins Contract for Australian SEA 4000 AEGIS Destroyers*. Page consultée le 7 juillet 2007, <http://www.defenseindustrydaily.com/raytheon-wins-contract-for-australian-sea-4000-aegis-destroyers-0423/>
- Defense Industry Daily. 2006. *F-35 Joint Strike Fighter Program: UK Update*. Page consultée le 10 mars 2006, <http://www.defenseindustrydaily.com/f35-joint-strike-fighter-program-uk-update-02001/>
- Defense Science Board Task Force Committee. 1993. *Defense Acquisition Reform*. Office of the undersecretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington (D.C.), Département de la Défense.
- Defense Science Board Task Force Committee. 1994. *Antitrust Aspects of Defense Industry Consolidation*. Office of the Undersecretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington (D.C.), département de la Défense.
- Defense Science Board Task Force Committee. 1996. *Task Force on Outsourcing and Privatization. Report*. Office of the undersecretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington (D.C.), département de la Défense.
- Defense Science Board Task Force Committee. 2000. *Preserving a Healthy and Competitive U.S. Defense Industry to Ensure our Future National Security. Final Briefing*. Office

- of the Undersecretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington (D.C.), département de la Défense.
- Defense Science Board Task Force Committee. 2000a. *Report of the Science Board Task Force on the Technology Capabilities of Non-DoD Providers*. Office of the undersecretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington (D.C.), département de la Défense.
- Deger, Saadet et Somnath Sen. 1992. "World Military Expenditures" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI yearbook 1992. World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 189-270.
- Deighton, Anne. 2000. "The Military Security Pool: Towards a New Security Regime for Europe?" *The International Spectator* **35** (4): 41-54.
- Detomasi, David. 2002. "The New Public Management and Defense Departments: The Case of Canada." *Defense and Security Analysis* **18** (1): 51-73.
- Deutch, John. 1992. "The New Nuclear Threat." *Foreign Affairs* **71** (2): 120-134.
- Dewitt, David B. 2000. "Directions in Canada's International Security Policy: From Marginal Actor at the Centre to Central Actor at the Margins." *International Journal* **55** (2): 167-187.
- Dewitt, David B. 2004. "National Defence vs. Foreign Affairs." *International Journal* **59** (3): 579-595.
- Dibb, Paul. 1996. *Planning a Defence Force without a Threat: A Model for Middle Powers*. Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University.
- Dibb, Paul. 2006. "Is Strategic Geography Relevant to Australia's Current Defence Policy?" *Australian Journal of International Affairs* **60** (2): 247-264.
- Dibb, Paul. 1986. *Review of Australia's Defence Capabilities. Report to the Minister for Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Diehl, Paul F., Daniel Druckman et James Wall. 1998. "International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications." *The Journal of Conflict Resolution* **42** (1): 33-55.
- Doak, Joe. 1999. "Planning for the Reuse of Redundant Defence Estate: Disposal Processes, Policy Frameworks and Development Impacts." *Planning Practice and Research* **14** (2): 211-224.
- Dodd, Tom et Mark Oaks. 1998. *The Strategic Defence Review White Paper*. House of Commons Library, Research Paper, Londres, House of Commons Library.
- Dombrowski, Peter J. et Eugene Gholz. 2006. *Buying Military Transformation. Technological Innovation and the Defense Industry*. New York, Columbia University Press.
- Dombrowski, Peter J., Eugene Gholz et Andrew L. Ross. 2002. *Military Transformation and the Defense Industry After Next. The Defense Industrial Implications of Network-Centric Warfare*. Newport (Rhode Island), Naval War College Press.

- Dorman, Andrew. 2001. "Crisis and Reviews in British Defence Policy" in Croft, Stuart, Andrew Dorman, Wyn Rees et Matthew Uttley (dir.) *Britain and Defence 1945-2000. A Policy Re-Evaluation*. Harlow (Angleterre), Pearson Education Limited: 9-28.
- Dorman, Andrew. 2001a. "Reconciling Britain to Europe in the Next Millenium: The Evolution of the British Defense Policy in the Post-Cold War Era." *Defense Analysis* 17 (2): 187-202.
- Dowdy, John J. 1997. "Winners and Losers in the Arms Industry Downturn." *Foreign Policy* (été): 88-102.
- Drobik, Jan. [2002]. *The Role of Defence Science in Achieving Self-Reliance. Monograph Series No. 3*. Canberra, Australian Defence College.
- Dubuisson, Philippe. 1991. "Il était un petit navire qui prenait l'eau. La rocambolesque affaire des frégates canadiennes". *La Presse*, Montréal, 24 août, p.B5.
- Dubuisson, Philippe. 1992. "De lourds sacrifices pour la Défense". *La Presse*, Montréal, 21 février, p.A1.
- Dufour, F. Guillaume et Kyle Grayson. 2002. "Reflexivisme" in Macleod, Alex, Evelyne Dufaut et F. Guillaume Dufour (dir.) *Relations internationales. Théories et concepts*. Montréal, Athéna: 150-153.
- Dumas, Loyd J. 1995. "Finding the Future: The Role of Economic Conversion in Shaping the Twenty-first Century" in Dumas, Loyd J. (dir.) *The Socio-Economics of Conversion from War to Peace*. Armonk (New York) et Londres, M.E. Sharpe: 3-22.
- Dunn, David H. 1992. "UK Defence Planning and the New Parliament." *The RUSI Journal* 137(3): 57-60.
- Dunne, J. Paul. 1995. "The Defense Industrial Base" in Hartley, Keith et Todd Sandler (dir.) *Handbook of Defence Economics*. Amsterdam et al., Elsevier: 399-430.
- Dunne, J. Paul. 1996. "Conversion in Europe: Challenges and Experiences" in Moller, Bjorn et Lev Voronkov (dir.) *Defence Doctrines and Conversion*. Dartmouth, Aldershot: 67-73.
- Dunne, J. Paul. et Gordon Macdonald. 2001. "Procurement in the Post Cold War World: A Case Study of the UK" in Serfati, Claude (dir.) *The Restructuring of the European Defence Industry*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community: 101-122.
- Dunne, J. Paul. et Gordon Macdonald. 2002. *Procurement Practices and State-Industry Relations in the United Kingdom*. Bristol, University of West England.
- Dunne, Paul, Sam Perlo-Freeman et Paul Ingram. 2007. *The real cost behind Trident Replacement and the Carriers*. Council, British American Security Information, Basic Research Report, Londres, British American Security Information Council.
- Dupont, Alan. 2003. "Transformation or Stagnation? Rethinking Australia's Defence." *Australian Journal of International Affairs* 57(1): 55-76.

- Eade, Ron. 1993. "GST Collector's Move to Summerside". *The Gazette*, Montréal, 12 décembre, p.A6.
- Earnshaw, Anthany Arthur Paul. 1994. *The Acquisition of Major Capital Equipment by the Australian Department of Defence: A Comparative Analysis*. Thèse présentée comme exigence partielle Doctorat en philosophie Canberra, University of Canberra.
- Earnshaw, Paul. 1999. "Shaping Naval Shipbuilding in Australia" in Cain, Frank (dir.) *Arming the National. A history of Defence Science and Technology in Australia*. Canberra, Australian Defence Studies Centre: 87-107.
- Edgar, Alastair D. et David G. Haglund. 1995. *The Canadian Defence Industry in the New Global Environment*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Edgar, Alastair D. 1995. "Canadian Defence Exports: Policy Issues and Choices After the White Paper." *Canadian Defence Quarterly* 24 (4): 23-27.
- Edgar, Alastair D. 2001a. *Defence Export Regulation: Sustaining a Viable Canadian Defence Industry*. Council for Canadian Security in the 21st Century, Calgary, University of Calgary.
- Edgar, Alastair D. 2001b. "Growth Pains or Growing Strains? The Limits of Neighbourliness and the Politicization of Canada-US Defence Industry Integration." *Canadian Foreign Policy* 8(2): 1-22.
- Edmonds, Martin. 1999. "Defence Privatisation: From State Enterprise to Commercialism." *Cambridge Review of International Affairs* 13 (1): 114-129.
- Eiseman, Elisa, Kei Koizumi et Donna Fossum. 2002. *Federal Investment in R&D*. Santa Monica (Cal.), Rand.
- Elliot-Meisel, Elizabeth B. 1999. "Still Unresolved After Fifty Years: The Northwest Passage in Canadian-American Relations, 1946-1998." *The American Review of Canadian Studies* 29 (3): [29 p.].
- Elliott, Larry et Jill Treanor. 2000. "A whole world sold on sell-offs. Special report: the Thatcher era". *The Guardian*, Londres, 22 novembre, p.n/a.
- England, Phil. 2001. "New Labour's Arms Trade." *Variant* 2 (13): 20-21.
- Erickson, Christopher Byron. 2002. *The Evolution of U.S. Satellite and Space Launch Technology Export Control Policy*. Mémoire présenté comme exigence partielle Maîtrise Public Administration Department. Faculty of Public Administration, San Jose, San Jose State University.
- États-Unis. 1988. Département de la Défense. *Base Realignments and Closures. Report of the Defense Secretary's Commission*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1988a. Maison blanche. *National Security Strategy of the United States*. Washington (D.C.), bureau du président des États-Unis.
- États-Unis. 1991. Département de la Défense. *Defence Base Closure and Realignment Commission. Report to the President*. Washington, département de la Défense.

- États-Unis. 1991a. Maison blanche. *National Security Strategy of the United States*. Washington (D.C.), bureau du président des États-Unis.
- États-Unis. 1991b. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA). *Start: Database*. Washington, Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), <http://www.dosfan.lib.uic.edu/acda/facshee/wmd/nuclear/start1/strtdata.htm>.
- États-Unis. 1992. Commission, Defense Conversion. *Adjusting to the Drawdown: Report of the Defense Conversion Commission*. Washington, Defence Conversion Commission.
- États-Unis. 1993. Département de la Défense. *Base Closure and Realignment Report*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1993a. Maison blanche. *Executive Order 12870. Trade Promotion Coordinating Committee*. Washington (D.C.), Maison blanche.
- États-Unis. 1993b. General Accounting Office. *Force structure. Issues Involving the Base Force*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1993c. Département de la Défense. Secrétariat de la Défense. Les Aspin. *Report on the Bottom Up Review*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1993d. Maison blanche, bureau du Secrétaire de presse du président. *Statement by the Press Secretary*. Page consultée le 28 septembre 2004, www.ibiblio.org/darlene/tech/TRP.html.
- États-Unis. 1993e. Président Bill Clinton et Vice Président Al Gore. *Technology for America's Economic Growth: A New Direction to Build Economic Strength*. Washington (D.C.), Maison blanche.
- États-Unis. 1994. General Accounting Office. *Industrial Base. Assessing the Risk of DOD's Foreign Dependence*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1994a. Département de la Défense, bureau de l'assistant du secrétaire à la Défense (Affaires publiques). *Technology Reinvestment Project Announces FY94 Selections*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 1995. Maison blanche. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington (D.C.), bureau du Président des États-Unis.
- États-Unis. 1995a. Département de la Défense. Secrétariat de la Défense. William J. Perry. *Annual Defense Report to the President*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1995b. Département de la Défense. *Base Closure and Realignment Report*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1995c. General Accounting Office. *Department of Energy. A Framework for Restructuring DOE and its Missions*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1995d. Maison blanche, bureau du secrétaire de presse du président. *FACT SHEET Conventional Arms Transfer Policy*. États-Unis.
- États-Unis. 1995e. General Accounting Office. *High Risk Series: Defense Weapons Systems Acquisition*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.

- États-Unis. 1995f. General Accounting Office. *Military Personnel. High Aggregate Personnel Levels Maintained Throughout Drawdown*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1995g. Département de la Défense. *National Military Strategy*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1995h. Département de la Défense, Commission on Roles and Mission of the Armed Forces. *Report of the Commission on Roles and Mission of the Armed Forces*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1996. General Accounting Office. *Civilian Downsizing. Unit Readiness Not Adversely Affected, but Future Reductions a Concern*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1996a. Congressional Budget Office. *Closing Military Bases: An Interim Assessment*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1996b. General Accounting Office. *Defense Contractor Restructuring. First Application of Cost and Savings Regulations*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1996c. Congressional Budget Office. *The Drawdown of the Military Officer Corps*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1996d. Département de la Défense. Bureau du sous-secrétaire à la Défense (assainissement environnemental). *Fast Track Cleanup Program 1993-1995. Successes and Challenges*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1996e. Département de la Défense, bureau du Chef d'état-major. *Joint Vision 2010*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1996f. U.S. Arms Control and Disarmament Agency. *World Military Expenditures and Arms Transfers 1996*. Washington, Government Printing Office.
- États-Unis. 1997. Maison blanche. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington (D.C.), bureau du Président des États-Unis.
- États-Unis. 1997a. General Accounting Office. *Defense Industry. Trends in DOD Spending, Industrial Productivity, and Competition*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1997b. Département de la Défense. Secrétariat de la Défense. William Cohen. *Defense Reform Initiative Report. Leading Change in a New Era*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1997c. Département de la Défense, bureau de l'assistant du secrétaire à la Défense (Affaires publiques). *Dual Use Applications Program Plans Announced*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 1997d. General Accounting Office. *Future Years Defense Program. DoD has substantial risks in execution*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.

- États-Unis. 1997e. General Accounting Office. *Military Bases. Lessons Learned from Prior Base Closure Rounds*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1997f. General Accounting Office. *Military Readiness. Improvements still needed in assessing military readiness*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1997g. Département de la Défense, Chef d'état-major. *National Military Strategy 1997. Shape, Prepare, Respond - A Military Strategy for a New Era*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1997h. Maison blanche. *Presidential Decision Directive. Status of Federal Laboratory Reform*. Washington (D.C.), Maison blanche.
- États-Unis. 1997i. Département de la Défense. *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1997j. General Accounting Office. *U.S. Export-Import Bank. Process in Place to Ensure Compliance With Dual-Use Export Requirements*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998. Département de la Défense, bureau du Vérificateur général. *Contracting for Defense Finance and Accounting Service Support*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1998a. General Accounting Office. *Defense Acquisition. Rationale for Imposing Domestic Source Restrictions*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998b. Government Accountability Office. *Defense Depot Maintenance. DoD Shifting More Workload for New Weapons Systems to the Private Sector*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998c. Congressional Budget Office. *The Department of Defense's Advanced Concept Technology Demonstration*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998d. General Accounting Office. *Department of Energy. Uncertain Progress in Implementing National Laboratory Reforms*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998e. General Accounting Office. *Defense Spending: Trends and Geographical Distribution of Prime Contract Awards and Compensation*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998f. General Accounting Office. *Military Bases. Status of Prior Base Realignments and Closure Rounds*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998g. General Accounting Office. *Military Prepositioning. Army and Air Force Programs Need to Be Reassessed*. Washington, congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998h. Département de la Défense. Bureau du secrétaire à la Défense (contrôleur). *Procurement Programs for Fiscal Year 1999*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 1998i. Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Congrès des États-Unis. *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile*

- Threat to the United States (Commission Rumsfeld)*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1998j. Département de la Défense. *The Report of the Department of Defense on Base Realignment and Closure*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1998k. General Accounting Office. *U.S. Export-Import Bank. Issues Raised by Recent Market Developments and Foreign Competition*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1999. Département de la Défense, bureau du sous-secrétaire adjoint à la Défense (installations). *Base Structure Report Fiscal Year 1999*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 1999a. General Accounting Office. *Defense Reform Initiative. Organization, Status and Challenges*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 1999b. Congressional Budget Office. *The Drawdown of the Military Officers Corps*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1999c. National Research Council. *Final Report to the U.S. Department of Defense on the Defense Reinvestment Initiative*. Washington, National Research Council.
- États-Unis. 1999d. Département de la Défense, Bureau du secrétaire à la Défense (contrôleur). *National Defense Budget Estimates for FY 2000*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 1999f. General Accounting Office. *Procurement Reform. How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2000. Département de la Défense. Secrétariat de la Défense. William S. Cohen. *Annual Defense Report to the President*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2000. Département d'État. *Defense Trade Security Initiative*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2000a. Département de la Défense. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 2000b. General Accounting Office. *Defense Budget: DOD should Further Improve Visibility and Accountability of O&M Fund Movements*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2000c. General Accounting Office. *Export-Import Bank: The U.S. Export-Import Bank's Financing of Dual-Use Exports*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2000d. Département de la Défense, bureau du Chef d'état-major. *Joint Vision 2020*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 2000e. General Accounting Office. *Military Personnel. Preliminary Results of DoD's 1999 Survey of Active Duty Members*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.

- États-Unis. 2000f. Département de la Défense. *The Road Ahead. Accelerating the Transformation of Department of Defense Acquisition and Logistics Processes and Practices*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2001. Département de la Défense. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 2001a. General Accounting Office. *Department of Energy. Fundamental Reassessment Mission, Structure and Accountability Problems*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2001b. Département de la Défense. *Quadrennial Defense Review*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2002. Département de la Défense, Statistical Information Analysis Division (SIAD). *100 Companies Receiving The Largest Dollar Volume Of Prime Contract Awards - Fiscal Year 2001*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 2002. Département de la Défense, Statistical Information Analysis Division (SIAD). *FY 2001 Top 100 Contractors Receiving Contract Awards for RDTE*. Washington, département de la Défense.
- États-Unis. 2003. Département de la Défense. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 2003a. Bureau du secrétaire assistant à la Défense (politique industrielle). *Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap. Vol. 1*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2003b. Bureau du secrétaire assistant à la défense (politique industrielle). *Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap. Vol.2*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2004a. Bureau du Président. *Historical Tables. Budget of the United States government fiscal year 2005*. Washington (D.C.), États-Unis.
- États-Unis. 2004b. Département de la Défense. Bureau du secrétaire à la Défense (contrôleur). *National Defense Budget Estimates for FY 2005*. Washington (D.C.), département de la Défense.
- États-Unis. 2004c. Congressional Budget Office. *Options for Changing the Army's Overseas Basing*. Washington (D.C.): Congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2005. Government Accountability Office. *Defense Acquisition. DoD Has Paid Billions in Award and Incentive Fees Regardless of Acquisition Outcomes*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2007. Government Accountability Office. *Defense Budget. Trends in Operation and Maintenance Costs and Support Services Contracting*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- États-Unis. 2008. Government Accountability Office. *Defense Acquisition. Assessment of Selected Weapon Programs*. Washington (D.C.), congrès des États-Unis.

- États-Unis. [1996]. Office of the President of the United States. *Technology for Economic Growth: President's Progress Report*. Washington (D.C.): Maison Blanche.
- Evans, Gareth. 1989. Ministre des Affaires étrangères et du Commerce. *Tabling Statement by Senator Gareth Evans, Minister for Foreign Affairs and Trade, Ministerial Statement on Australia's Regional Security*. Parlement de l'Australie.
- Evans, Michael. 2006. "Australia and Defence Transformation." *Defence Studies* 6 (2): 133-149.
- Feiveson, Harold A. et Frank N. von Hippel. 1990. "Beyond START: How to Make Much Deeper Cuts." *International Security* 15 (1): 154-180.
- Fergusson, James. 1995. "The Missing Dimension of the White Paper: A Defence-Industrial Strategy." *Canadian Defence Quarterly* 24 (4): 6-10.
- Fergusson, James. 1996. "In Search of a Strategy: the Evolution of Canadian Defence Industrial and Regional Benefits Policy" in Martin, Stephen (dir.) *The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade*. Amsterdam, Harwood Academic Publishers GmbH: 107-137.
- Fergusson, James. 1999. "Beyond the Dollar Crisis: Defence Strategy and Procurement in Canada" in Haglund, David G. et S. Neil MacFarlane (dir.) *Security, Strategy and the Global Economics of Defence Production*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press: 93-106.
- Fernandez, Jose J. 1999. *Comparison of the Defense Acquisition Systems of Canada and the United States of America*. Monterey (Californie), Naval Postgraduate School,
- Ferris, Stephen P. et Timothy H. Jackson. 1994. "Economic Influences on the Development of U.S. Policy and Military Strategy." *Strategic Review* (automne): 52-59.
- Fialka, John J. 1988. "Saudis, U.K. Sign Arms Pact Believed Worth \$12 Billion". *The Wall Street Journal*, New York, 11 juillet, p.1.
- Fischer, Benjamin B. 1997. *A Cold War Conundrum*. Center for the Study of Intelligence, Langley, Central Intelligence Agency.
- Fishbein, Rand H. 2002. "Sustainable Development on Federal Facilities: ARMS model proves an alternative to base closure." *Program Manager* (Septembre-octobre): 16-21.
- Flamm, Kenneth. 1999. "Redesigning the Defense Industrial Base" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costingan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: 224-246.
- Fontanel, Jacques. 1983. *L'économie des armes*. Paris, La découverte / Maspero.
- Fontanel, Jacques. 1994. *La conversion économique du secteur militaire*. Paris, Économica.
- Fontanel, Jacques. 1995. *Les dépenses militaires et le désarmement*. Paris, Publisud.
- Fortmann, Michel. 2000. "À l'Ouest rien de nouveau? Les théories sur l'avenir de la guerre au seuil du XXI^e siècle." *Revue Études internationales* 31 (1): 57-90.

- Fortmann, Michel et Édouard Cloutier. 1991. "The Domestic Context of Canadian Defence Policy: The Contours of an Emerging Debate." *Canadian Defence Quarterly* 21 (1): 14-18.
- Fox, William B. 1988. "The Politics of Procurement: The Low Level Air Defence Decision of 1986" in Haglund, David G. (dir.) *Canada's Defence Industrial Base*. Kingston, Ronald P. Frye & Company: 159-187.
- Francoli, Paco. 2002. "Decision to Cancel Privatization Project Saves 840 National Defence Jobs." *The Hill Times* (663): n/d.
- French, Carey. 1989. "Fight to Rescue CFB London Enlists Veterans of '76 Skirmish". *The Globe and Mail*, Toronto, 8 mai, p.A5.
- Fry, Greg. 1991. "Australia's Regional Security Doctrine: Old Assumptions, New Challenges" in Fry, Greg (dir.) *Australia's Regional Security*. Sydney, Allen & Unwin: 1-16.
- Fukuyama, Francis. 1989. "La fin de l'histoire." *Commentaires* 12(47): 457-469.
- Fulghum, David A. 1997. "Pentagon Budget Suffers New Cuts." *Aviation Week and Space Technology* 146(6): 1-5.
- Galbraith, James K. 2005. "Notes sur l'économie de la guerre et de l'empire." *Innov*(21): 19-29.
- Gansler, Jacques S. 1989. *Affording Defense*. Cambridge (Ma.), MIT Press.
- Gansler, Jacques S. 1995. *Defense Conversion. Transforming the Arsenal of Democracy*. Cambridge (MA.), MIT Press.
- Gansler, Jacques S. 1998. "Acquisition Reforms Save Money and Improve Service." *Defense Issues* 13(26): 1-6.
- Gansler, Jacques S. 1998a. *The Revolution in Business Affairs. A Progress Report*. Washington (D.C.), National Contract Management Association.
- Garian, Robert, Ramon Miro et Joseph Rowe. 1994. *The National Laboratories of the United Kingdom, France and Germany in Transition: Implication for the Department of Energy Laboratory System*. Librairie du Congrès, Washington, Librairie du Congrès.
- Garnett, G.L. (vice amiral). 2002. "L'évolution de la façon canadienne d'aborder les opérations interarmées et interalliées aux niveaux stratégiques et opérationnels." *Revue militaire canadienne* 3(4): 3-8.
- Geddes, John. 1997. "Chopper Trouble." *Maclean's* 110 (51): 12-14.
- George, Paul, Robert Bedeski, Bengt-Göran Bergstrand, Julian Cooper et Evamaria Loose-Weintraub. 1995. "Military Expenditure, Arms Production and Trade 1994" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *Yearbook 1995. World Armament and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 389-433.
- George, Paul, Bengt-Göran Bergstrand, Susan Clark et Evamaria Loose-Weintraub. 1996. "Military Expenditure" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

- (dir.) *SIPRI Yearbook 1996. Armament, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 325-381.
- Gervais, Myriam et Stéphane Roussel. 1998. "De la sécurité de l'État à celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)." *Études internationales* 29 (1): 25-51.
- Gholz, Eugene. 2003. "Systems Integration in the US Defense Industry: Who Does It and Why Is It Important?" in Prendipe, Andrea, Andrew Davies et Mike Hobday (dir.) *The Business of Systems Integration*. New York, Oxford University Press: 279-306.
- Gholz, Eugene et Harvey M. Sapolsky. 1999. "Restructuring the US Defense Industry." *International Affairs* 24 (3): 5-51.
- Giguère, Monique. 1995. "Le Centre de recherche pour la défense de Valcartier sort vivant du compresseur budgétaire". *Le Soleil*, Québec, 25 novembre, p.A12.
- Gilby, Nicholas. 1999. *Arms Exports to Indonesia*. Campaign Against the Arms Trade, Country Report, Londres, Campaign Against the Arms Trade.
- Gilby, Nicholas. 2001. *Labour, Arms and Indonesia: Has Anything Changed?* Campaign Against the Arms Trade, Comment, Londres, Campaign Against the Arms Trade.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- Gold, David. 2002. "US Military Expenditure and the 2001 Quadrennial Defense Review" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *Yearbook 2002. World Armament and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 309-322.
- Goldamn, Emily O. et Leo J. Blanken. 2005. "The Ecomic Foundations of Military Power" in Dombrowski, Peter J. (dir.) *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*. Boulder, London, Lynne Rienner: 35-54.
- Gongora, Thierry et Manon Tessier. 2000. "Les société internationales de sécurité: menace ou signe des temps?" *Bulletin Le maintien de la paix*, (45): 1-4.
- Goodman, John B. et Gary W. Loveman.:26-28. 1991. "Does Privatization Serve the Public Interest?" *Harvard Business Review* 69 (6): 26-38.
- Goose, Stephen et Frank Smyth. 1994. "Arming Rwanda." *Foreign Affairs* 73 (5): 86-96.
- Gore, Albert. 1993. *Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performane Review*. Washington, bureau du Vice-président des États-Unis.
- Goren, Lilly J. et Whitney P. Lackenbauer. 2000. "The Comparative Politics of Military Base Closures." *Canadian - American Public Policy* 43: 1-77.
- Goudie, Ian S. 1997. "La restructuration des industries de défense du Royaume-Uni" in GRIP (Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) (dir.) *Mémento défense-désarmement 1997*. Bruxelles, GRIP: 251-264.

- Goudie, Ian S. 2001. "Diversification or Dole?" *The Citizen* (16): n/a.
- Gouré, Daniel. 2002. *Strategic Nuclear Forces in U.S. National Security in the 21st Century*. Washington (D.C.), Lexington Institute.
- Gouré, Daniel et Jeffrey M. Ranney. 2000. *Averting the Defense Train Wreck in the New Millenium*. Center for Strategic and International Studies, Washington, The CSIS Press.
- Gow, David. 2004. "A Farewell to Arms?" *The Guardian*, Londres, 1er juin, p.n/a.
- Granatstein, Jack L. et Charles Belzile. 2005. *La Commission spéciale sur la restructuration de la réserve de 1995: dix ans après*. Centre des études militaires et stratégiques, Calgary, Université de Calgary.
- Grant, Dale. 1993. "Carving a Canadian Defence Niche". *Toronto Star*, Toronto, 26 avril, p.A19.
- Grasso, Valerie B. 1997. *Defense Industry in Transition: Issues and Options for Congress*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief for Congress, Washington (D.C.), congrès des États-Unis.
- Grawitz, Madeleine. 1986. *Méthodes des sciences sociales*. Paris, Dalloz.
- Gray, Stephen. 1995. *Australia's National Defence Strategy. Old Wine in New Bottles?* présenté comme exigence partielle Professional Writing Program, Maxwell Air Force Base (Alabama), Air War College.
- Greenwood, David. 1994. "The United Kingdom" in Murray, Douglas J et Paul R. Viotti (dir.) *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study*. Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press: 278-303.
- Grimmett, Richard F. 2006. *Military Technology and Conventional Weapons Export Controls: The Wassenaar Arrangement*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Grimmett, Richard F. 2004. *Conventional Arms Transfer to Developing Nations, 1996-2003*. Congressional Research Service, Report, Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Grondin, David. 2002. "Vers une intégration militaire nord-américaine" in David, Charles-Philippe (dir.) *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*. Montréal, Fidès: 207-231.
- Grover, Bernie. 1999. *Canadian Defence Industry 1999: A statistical Overview of the Canadian Defence Industry*. Ottawa, Canadian Defence Industry Association.
- Gummett, Philip. 1996. "West European defence industrial policy after the end of the cold war" in Gummett, Philip, Mikhail Boutousssov, Janos Farkas et Arie Rip (dir.) *Military R & D After the Cold War: Conversion and Technology Transfer in Eastern and Western Europe*. Boston, Kluwer: 33-50.

- Gummett, Philip. 2000. "New Labour and Defence" in Coates, David et Peter Augustine Lawler (dir.) *New Labour in Power*. Manchester, Manchester University Press: 268-280.
- Gummett, Philip et William Walker. 1992. "Science, Technology and the Peace Dividend" in Brzoska, Michael et Peter Lock (dir.) *Restructuring of Arms Production in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press: 69-80.
- Gunzinger, Mark. 1996. *Beyond the Bottom Up Review*. Essay on Strategy XIV, Washington (D.C.), National Defense University.
- Haass, Richard N. 1995. "Paradigm Lost." *Foreign Affairs* 74 (1): 43-58.
- Haftendorn, Helga, Robert O. Keohane et Celeste A. Wallender (dir.). 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford et New York, Oxford University Press.
- Hagelin, Björn, Pieter D. Wezeman et Siemon T. Wezeman. 2000. "Transfers of major conventional weapons" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 2000. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 339-440.
- Haglund, David G. 1998. "Here Comes M. Jourdain: A Canadian Grand Strategy Out of Molière." *Canadian Defence Quarterly* 27 (3): 16-22.
- Haglund, David G. 2004. "The Comparative "Continentalization" of Security and Defence Policy in North America and Europe: Canadian Multilateralism in a Unipolar World?" *Journal of Canadian Studies* 38 (2): 9-28.
- Haglund, David G. et Neil MacFarlane. 1999. *Security, strategy and the global economics of defence production*. Montreal, School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Haglund, David G.s. 1999. "Transatlanticism Versus Regional Consolidation: Lessons from the Canadian Experience?" in Haglund, David G. et S. Neil MacFarlane (dir.) *Security, Strategy and the Global Economics of Defence Production*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press: 71-81.
- Hall, Peter et Stefan Markowski. 1994. "Defence Industry and Local Content Requirements" in Cheeseman, Graeme (dir.) *Fostering an Indigenous Defence Industry? Defence Industry Policy after the "Price Review"*. Canberra, Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy: 51-74.
- Hall, Peter, Stefan Markowski et Douglas Thomson. 1998. "Defence Procurement and Domestic Industry: The Australian Experience." *Defence and Peace Economics* 9: 137-165.
- Hartley, Keith. 1997. "The Cold War, Great-power Traditions and Military Posture: Determinants of British Defence Expenditure After 1945." *Defence and Peace Economics* 8(1): 17-35.
- Hartley, Keith. 1998. "Defence Procurement in the UK." *Defence and Peace Economics* 9(1): 39-61.

- Hartley, Keith. 2004. "UK Defence Procurement." *Government Opportunity Juillet*: disponible en ligne à <http://www.york.ac.uk/depts/econ/research/associated/index.htm>.
- Hartley, Keith. 2006a. "The Economics of UK Nuclear Weapons Policy." *International Affairs* **82** (4): 675-684.
- Hartley, Keith. 2008. "Collaboration and European Defence Industry." *Defence and Peace Economics* **19** (4): 303-315.
- Hartley, Keith et Todd Sandler. 1995. "Introduction" in Hartley, Keith et Todd Sandler (dir.) *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam et al., Elsevier: 3-11.
- Hartley, Keith et Stephen Martin. 1993. "The Political Economy of International Collaboration" in Coopey, Richard, Matthew R.H. Uttley et Graham Sprinardi (dir.) *Defence Science and Technology. Adjusting to Change*. Chur (Suisse) et al., Harwood Academic Publisher: 171-176.
- Hartung, William D. 1996. *Report: Welfare for Weapons Dealers: The Hidden Costs of the Arms Trade*. New York, World Policy Institute.
- Hartung, William D. 2006. "The New Business of War: Small Arms and the Proliferation of Conflict." *Ethics & International Affairs* **15** (1): 79-96.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer et Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hataley, T.S. et Kim Richard Nossal. 2004. "The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis." *Global Change, Peace and Security* **16** (1): 5-17.
- Hatto, Ronald. 2002. "Le Canada, l'OTAN, la sécurité européenne et la fin de la guerre froide: de l'implication au retrait." *Revue Études internationales* **33** (1): 91-107.
- Hayward, Keith. 2000. "The Globalisation of Defense Industry." *Survival* **42**(2): 115-132.
- Hébert, Jean-Paul. 1993. *Mutation du système français de production d'armement: la fin d'une régulation administrée*. Thèse présentée comme exigence partielle du Doctorat Sciences économiques, Grenoble, Université Pierre Mendès-France.
- Hébert, Jean-Paul. 2002. "L'eupéanisation de l'industrie d'armement et l'autonomie stratégique de l'Europe." *Arès* **19** (2): 45-59.
- Hébert, Jean-Paul et Laurence Nardon. 1999. *Concentration des industries d'armement américaines: modèle ou menace?* Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Hellman, Christopher. 2000. "Hausse des dépenses militaires américaines: les raisons" in Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) (dir.) *Les États-Unis s'en vont-ils en guerre?* Bruxelles, Éditions GRIP et Complexe: 85-96.
- Hellman, Christopher. 1998. *Lockheed Martin and Northrop Drop Merger Bid*. CDI's Weekly Defense Monitor, Center for Defense Information.

- Hetrick, Ron L. 1996. "Employment in High-Tech Defense Industries in a Post-Cold War Era." *Monthly Labor Review* Août: 57-63.
- Heuser, Béatrice. 1997. *"Punching Above Her Weight" Les forces militaires de la Grande-Bretagne dans l'après-guerre froide*. Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d'Histoire Militaire, Institut d'Histoire des Conflits Contemporains, Paris, Institut d'Histoire des Conflits Contemporains.
- Higgot, Richard A. et Kim Richard Nossal. 1997. "The International Politics of Liminality: Relocating Australia in the Asia Pacific." *Australian Journal of Political Science* 32(2): 169-185.
- Hillen, John. 1999. "Defense's Death Spiral. The Increasing Irrelevance of More Spending." *Foreign Affairs* 78(4): 2-7.
- Hislop, Donald. 1997. "Capabilities, Strategy and Environment: The Adaptation of the UK Military Aircraft Industry to the Post-Cold War Environment." *Technology Analysis and Strategic Management* 9(1): 3-18.
- Hislop, Donald. 2000. "Environmental Constraints and Sectoral Recipes: Strategy Change in Britain's Military Industrial Base." *Journal of Management Studies* 37(5): 687-703.
- Hix, W. Michael, Bruce Held et Ellen M. Pint. 2004. *Lessons from the North. Canada's Privatization of Military Ammunition Production*. Santa-Monica, Rand Institute.
- Hobson, Sharon. 2000. "Stretching to the Limit." *Jane's Defence Weekly* 33 (5): 27-35.
- Hobson, Sharon. 2003. "Readiness at a Price." *Jane's Defence Weekly* 40 (11): 20-26.
- Hodge, Graeme A. 2000. *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder (Col.), Westview Press.
- Hoffmann, Stanley. 1968. *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*. New York et al, Frederick A. Praeger.
- Hooper, Nick. 1995. "The Future of the Defence Firm in the United Kingdom: The Impact of the Changing Politico-Commercial Environment" in Latham, Andrew et Nick Hooper (dir.) *The Future of the Defence Firm: New Challenges, New Directions*. Pays-Bas, Kluwer Academics Publishers: 57-71.
- Hooper, Nick et Digby Waller. 1993. "The Defence Industries" in Johnson, Peter (dir.) *European Industries*. Aldershot, Edward Elgar: 154-177.
- Hopkinson, William. 2000. *The Making of British Defence Policy*. Londres, The Stationery Office.
- Horowitz, Michael. 2004. "Don't Take Canberra for Granted: The Future of the U.S. - Australian Alliance." *Orbis* 48 (3): 465-478.
- Howard, Michael. 1995. "1945-1995: Reflections on Half a Century of British Security Policy." *International Affairs* 71 (4): 705-715.
- Howlett, Darryl. 2001. "Nuclear Proliferation" in Baylis, John et Steve Smith (dir.) *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press: 415-439.

- Hoyle, Craig. 2000. "UK outlines revised plans to privatise defence research." *Jane's Defence Weekly* 33 (17): n/a.
- Huang, Chi et Alex Mintz. 1991. "Defence expenditures and economic growth: The externality effect." *Defence and Peace Economics* 3 (1): 35-40.
- Hull, Andrew W., Richard H. White et David R. Markov. 1997. *Inserting Commercial Technologies into Military Systems: Lessons from British Experience*. Institute for Defense Analyses, Alexandria (Virginie), Institute for Defense Analyses.
- Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72 (3): 22-49.
- Huxley, Tim et Susan Willett. 1999. "International defence suppliers and the East Asian market." *Adelphi Papers* 39(329): 1-96.
- Hynes, Michael, Sheila Nataraj Kirby et Jennifer Sloan. 2000. *A Casebook of Alternative Governance Structures and Organizational Forms*. Santa Monica (Cal.), Rand.
- Ikenberry, G. John. 2001a. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press.
- Institute for National Strategic Studies. 1995. *Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition*. National Defense University, Washington (D.C.), National Defense University.
- Institute for National Strategic Studies. 1996. *Strategic Assessment 1996. Instruments of U.S. Power*. National Defense University, Washington (D.C.), National Defense University.
- Institute for National Strategic Studies. 1997. *Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure*. National Defense University, Washington (D.C.), National Defense University.
- Institute for National Strategic Studies. 1998. *Strategic Assessment 1998. Engaging Power for Peace*. National Defense University, Washington (D.C.), National Defense University.
- Institute for National Strategic Studies. 1999. *Strategic Assessment 1999. Priorities for a Turbulent World*. National Defense University, Washington (D.C.), National Defense University.
- Intriligator, Michael D. 1990. "On the nature and scope of defence economics." *Defence and Peace Economics* 1(1): 3-11.
- Ippolito, Dennis S. 1996. *Federal Budget Policy and Defense Strategy*. Strategic Studies Institute, Strategic Studies Institute Research Paper, Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Jack, Ian. 1999. "Defence Department to Separate R&D". *National Post*, Ottawa, 23 juillet, p.C4.
- James, Andrew D. 2000a. "The Place of the UK Defense Industry in its National Innovation System: Co-evolution of National, Sectoral and Technological Systems" in Reppy,

- Judith (dir.) *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Ithaca (N.Y.), Peace Studies Program, Cornell University: 96-124.
- James, Andrew D. 2002. "Comparing European responses to defense industry globalization." *Defense and Security Analysis* **18** (2): 123-143.
- James, Andrew D. 2006. "The Transatlantic Defence R&D Gap: Causes, Consequences and Controversies." *Defence and Peace Economics* **17** (3): 223-238.
- James, Andrew D. 2000. *Medium Sized Defence Electronics Companies and US Defence Industry Restructuring*. Division of Defence Analysis, Stockholm, Defence Research Establishment.
- James, Andrew D., Deborah Cox et John Rigby. 2005. "Privatising Defence Research." *Science and Public Policy* **32** (2): 155-161.
- Jehl, Douglas, Thom Shanker et Eric Schmitt. 2004. "For the First Time Since Vietnam, the Army Prints a Guide to Fighting Insurgents". *New York Times*, New York, 13 novembre, p.n/a.
- Jockel, Joe et Joel Sokolsky. 2000-2001. "Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy." *International Journal* **56** (1): 1-10.
- Jockel, Joseph T. 1999. *The Canadian Forces: Hard Choices, Soft Power*. Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies.
- Kaldor, Mary. 1981. *The Baroque Arsenal*. New York, Hill and Wang.
- Kaldor, Mary. 1995. *Rethinking British Defence Policy and its Economic Implications*. Sussex European Institute, Working Paper 8, Brighton, University of Sussex.
- Kaldor, Mary. 1997. "Britain" in Kaldor, Mary et Geneviève Schméder (dir.) *The European Rupture: The Defence Sector in Transition*. Cheltenham et Lyme, E. Elgar, Tokyo, United Nations University Press: 43-78.
- Kaldor, Mary et Geneviève Schméder (dir.). 1997. *The European Rupture: The Defence Sector in Transition*. Cheltenham et Lyme; E. Elgar, Tokyo, United Nations University Press.
- Kaplan, Rober D. 1994. "The Coming Anarchy." *The Atlantic Monthly* **273** (2): 44-76.
- Kapstein, Ethan B. 1991-1992. "International Collaboration in Armaments Production: A Second-Best Solution." *Political Science Quarterly* **106** (4): 657-675.
- Kapstein, Ethan B. (dir.). 1992. *Reconstitution: Force Structure and Industrial Strategy*. Cambridge (Mass.), John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University.
- Kapstein, Ethan B. 1992a. *The Political Economy of National Security. A Global Perspective*. New York, McGraw-Hill.
- Kapstein, Ethan B. 1994. "America's Arms Trade Monopoly. Lagging Sales Will Starve Lesser Suppliers." *Foreign Affairs* **73** (3): 13-19.
- Karniol, Robert. 1994. "Hong Kong Budget Falls as UK Garrison is Cut." *Jane's Defence Weekly* **21** (11): 13.

- Karp, Aaron. 1988. "The trade in major conventional weapons" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1988. World Armaments and Disarmament*. Londres, Oxford University Press: 175-264.
- Karp, Regina Cowen. 1990. "US-Soviet Nuclear Arms Control" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1990. World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 423-442.
- Karp, Regina Cowen (dir.). 1992. *Security without Nuclear Weapons? Different Perspectives on Non-nuclear Security*. Oxford, Oxford University Press.
- Kaufmann, William W. 1992. *Assessing the Base Force. How Much is Too Much?* Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- Kaysen, Carl, Robert S. MacNamara et George W. Rathjens. 1991. "Nuclear Weapons After the Cold War." *Foreign Affairs* 70 (4): 95-100.
- Kebabdjian, Gérard. 1999. *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris, Seuil.
- Keller, William W. et Jane E. Nolan. 2001. "Mortgaging Security for Economic Gain: U.S. Arms Policy in an Insecure World." *International Studies Perspectives* 2(2): 177-193.
- Keller, William W. et Janne E. Nolan. 1997-1998. "The Arms Trade: Business As Usual?" *Foreign Policy*(109): 113-125.
- Kemp, Damian. 1999. "Country Briefing: Australia. Privatisation, Local Plans Dominate Arena." *Jane's Defence Weekly* 31(14): 63-67.
- Kennedy, Gavin. 1975. *The Economics of Defence*. Towota (New Jersey), Rowman and Littlefield.
- Kennedy, Paul. 1989. *Naissance et déclin des grandes puissances*. Paris, Payot.
- Keohane, Daniel. 2002. *The EU and Armaments Co-Operation*. Centre for European Reform, CER Working Papers, Londres, Centre for European Reform.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., Joseph S. Nye et Stanley Hoffmann (dir.). 1993. *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge (Mass.) et Londres, Harvard University Press.
- Kettle, St John et Graeme Cheeseman (dir.). 1990. *The New Australian Militarism. Undermining Our Future Security*. Leichhardt, Pluto Press.
- Kincaid, Bill. 2006. "Decline and Fall of Defence Research." *RUSI Defence Systems* (printemps): 16-20.
- King Jr., Neil et Jay Solomon. 1999. "'We Are No Fools': Diplomatic Gambles At the Highest Levels Failed in East Timor". *Wall Street Journal*, New York, 21 octobre, p.A1.
- Kirkpatrick, David. 2000. "Whole life cost forecasting." *The RUSI Journal* 145 (4): 25-29.

- Kirkpatrick, David L.I. 2004. "Trends in the Costs of Weapons Systems and the Consequences." *Defence and Peace Economics* **15** (3): 259-273.
- Kitfield, James. 1994. "The Last Superpower." *Government Executive* **26** (12): [1-14].
- Kitfield, James. 1998. "High Stakes for High Technology." *Government Executive* **30** (11): 111-113.
- Klare, Michael. 1999. "The Kalashnikov Age." *Bulletin of the Atomic Scientists* **55** (1): 18.
- Klare, Michael T. 1993. "The Next Great Arms Race." *Foreign Affairs* **72** (3): 136-152.
- Klare, Michael T. 2000. "An Anachronistic Policy." *Harvard International Review* **22**(2): 46-51.
- Korb, Lawrence J. 1996. "Defense Budgets and the Clinton Defense Program" in Cimbala, Stephen J. (dir.) *Clinton and Post-Cold War Defense*. Westport (Conn.), Praeger: 15-28.
- Korb, Lawrence J. 1996a. "Merger Mania." *The Brookings Review* **14** (3): 22-25.
- Korb, Lawrence J. 2000. "U.S. National Defense Policy in The Post-Cold War World" in Markusen, Ann R. (dir.) *America's Peace Dividend*. Washington, Colombia International Affairs Online: n/a.
- Korb, Lawrence J. 2002. "Are U.S. Forces Unprepared and Underfunded? Fact and Fiction." *Naval War College Review* **Printemps**: [8-11].
- Korb, Lawrence J. 1994. "The United States" in Murray, Douglas J et Paul R. Viotti (dir.) *The Defense Policies of Nations. A Comparative Analysis*. Baltimore, The John Hopkins University Press: 19-56.
- Kovacic, William E. et Dennis E. Smallwood. 1994. "Competition Policy, Rivalries, and Defense Industry Consolidation." *Journal of Economic Perspectives* **8** (4): 91-110.
- Krause, Keith. 1992. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge et New York, Cambridge University Press.
- Krause, Keith. 1998. "Critical Theory and Security Studies. The Research Programme of "Critical Security Studies"." **33** (3): 298-333.
- Krause, Keith et Michael C. Williams. 1997. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Krauthammer, Charles. 1990-1991. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs* **70** (1): 33-44.
- Krepinevich Jr, Andrew F. 1993-1994. "Assessing the Bottom-Up Review." *Joint Forces Quarterly* **hiver**: 222-224.
- Kristol, William et Robert Kagan. 1996. "Toward a neo-Reaganite foreign policy." *Foreign Affairs* **75** (4): 18-32.
- Kupferschmidt, Frank. 2007. *The United Kingdom Between Transatlantic Relationship and European Integration: Pragmatism Put to the Test*. German Institute for International Affairs and Security, Berlin, German Institute for International Affairs and Security.

- Kurth, James. 2000. "American Strategy in the Global Era." *Naval War College Review*, **hiver**: [1-10].
- Kuttner, Robert. 1991. "How 'National Security' Hurts National Competitiveness." *Harvard Business Review* **69** (1): 140-149.
- Labour Party. 1997. *Labour Party Manifesto. New Labour Because Britain Deserves Better*. Londres, Parti travailliste.
- Lacquement Jr., Richard Arlynn. 2000. *Preaching After the Devil's Death: Shaping American Military Capabilities in the Post-Cold War Era*. Thèse présentée comme exigence partielle doctorat en philosophie Woodrow Wilson School of International Affairs, Princeton (NJ), Université de Princeton.
- Lagassé, Philippe. 2005. "Matching Ends and Means in Canadian Defence" in Carment, David, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.) *Canada Among Nations 2004. Setting Priorities Straight*. Montréal et al., McGill-Queen's University Press: 73-92.
- Laïdi, Zaki. 1994. *Un monde privé de sens*. Paris, Fayard.
- Lake, Darren. 2001. "UK has second thoughts about floating QinetiQ." *Jane's Defence Weekly* (28 novembre): n/a.
- Lake, Darren. 2002. "Carlyle Group to buy 33.8% of QinetiQ." *Jane's Defence Weekly* (11 décembre): n/a.
- Lamy, Steven L. 2001. "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism" in Baylis, John et Steve Smith (dir.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. New York, Oxford University Press: 182-199.
- Landgren, Signe. 1992. "Post-Soviet Threats to Security" in (SIPRI), Stockholm International Peace Research Institute (dir.) *SIPRI Yearbook 1992. World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 531-548.
- Langhurst, Ulrich. [1994]. *Defence conversion and the KONVER programme in North-Rhine Westphalia and South and West England*. European Research and Information Service, Southampton, European Research and Information Service.
- Langley, Chris. 2005. *Soldiers in the Laboratory. Military Involvement in Science and Technology - And Some Alternatives*. Oxford, Scientists for Global Responsibility.
- Larson, Eric V., David T. Orletsky et Kristin Leuschner. 2001. *Defense Planning in a Decade of Change. Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review and Quadrennial Defense Review*. Santa-Monica, Rand.
- Latham, Neil (Commodore). 2003. *Defence Industry in a Global Context*. The Royal United Services Institute, Whitehall Paper, Londres, The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- Latham, Robert. 1997. *The Liberal Moment. Modernity, Security and the Making of Postwar International Order*. New York, Colombia University Press.

- Latty, Brian et Louise Mercer. 2006. *Military Base Closures in Rural Areas: Best Practice and Cautionary Tales. Final Report*. Préparé pour le Groupe RAF Boulmer 2012, Boulmer (Northumberland), Groupe RAF Boulmer 2012.
- Leaver, Richard. 2001. "The meanings, origins and implications of 'the Howard Doctrine'." *Pacific Review* 14 (1): 15-34.
- Leblanc, Gilles et Sylvie Mattelly. 2004. "Vers de nouveaux régimes de contrôle des exportations d'armements: le cas du Royaume-Uni." *Arès* 21 (1): 47-58.
- Leblanc, Olivier. 2005. *La politique étrangère de l'Australie et le cas de l'intervention au Timor oriental en 1999 dans le cadre de l'INTERFET*. Montréal, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), Université du Québec à Montréal.
- Lebow, Ned et Janice Gross Stein. "Nuclear Lessons of the Cold War" in Booth, Ken (dir.) *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press: 71-86.
- Legal Information Institute. 2007. *U.S. Code Collection. Chapter 39: Arms export control*. School, Cornell University Law, Ithaca (N.Y.), Cornell University.
- Legault, Albert. 1995. *La fin d'un siècle militaire?* Ottawa, Centre de recherches sur le développement international.
- Legault, Albert (en collaboration avec Manon Tessier). 1999. *Le Canada et le maintien de la paix: trois grands débats*. Clementsport (Nouvelle-Écosse), Les Presses canadiennes en maintien de la paix du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix.
- Leggat, John. 1999. *The Changing Face of Defence Research and Development in Canada*. Ottawa, Division de la recherche et développement, ministère de la Défense nationale.
- Létourneau, Paul et Michel Fortmann. 1990. "La politique de défense et de sécurité du Canada" in Létourneau, Paul et Harold P. Klepak (dir.) *Défense et sécurité. Onze approches nationales*. Montréal, Méridien et Centre québécois de relations internationales: 8-36.
- Levi-Faur, David. 1997. "Economic Nationalism: From Friedrich List to Robert Reich." *Review of International Studies* 23 (3): 359-370.
- Lilleker, Daren. 2000. "Labour's Defence Policy: From Unilateralism to Strategic Review" in Little, Richard et Mark Wickham-Jones (dir.) *New Labour's Foreign Policy. A New Moral Crusade?* Manchester, Manchester Universit Press: 218-233.
- Lindley-French, Julain. 2002. "Fighting Europe's wars the British way: The European politics of British defence doctrine." *The RUSI Journal* 147 (2): 74-76.
- Lippitz, Michael J., Sean O'Keefe, John P. White, avec John Brown. 2000. "Advancing the Revolution in Business Affairs" in Carton, Ashton B. et John P. White (dir.) *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*. Cambridge (MA), Preventive Defense Project: 163-202.

- Lipsey, Richard G. et Kenneth Carlaw (en collaboration avec Davit D. Akman). 1998. *Une évaluation structuraliste des politiques technologique. Pertinence du modèle Schumpétérien*. Direction investissements stratégiques, Industrie Canada, Ottawa, Industrie Canada.
- Lockwood, David E. 2001. *Military Base Closures: Time for Another Round?* Congressional Research Service, CRS Report, Washington, Congressional Research Service.
- Loh, John M. (Gén.). 1994. "Adapting U.S. Military Organizations to the New Security Environment." *Strategic Review*, **Printemps**: 7-14.
- Lok, Joris Janssen. 1996. "Business Focus: Canberra Demands Long-Term Commitments." *Jane's Defence Weekly* **26** (4): 25.
- Lonmo, Charlene et Frances Anderson. 2003. *Comparaison du rendement en matière de R-D sur le plan international: analyse des pays qui ont augmenté considérablement leur ratio DIRD/PIB durant la période de 1989 à 1999*. Ottawa, Statistiques Canada.
- Lorell, Mark, Michael Kennedy, Julia Lowell et Hugh Levaux. 2000. *Cheaper, Faster, Better? Commercial Approaches to Weapons Acquisition*. Santa Monica, Rand.
- Lorell, Mark, Julia Lowell, Richard Moore, Victoria Greenfield et Katia Vlachos. 2002. *Going Global? U.S. Government Policy and the Defense Aerospace Industry*. Santa Monica, Rand.
- Lovering, John. 1989. "Military Expenditure and the Restructuring of Capitalism: The Military Industry in Britain." *Cambridge Journal of Economics* **14** (4): 453-467.
- Lovering, John. 1995. "Opportunity or Crisis? The Remaking of the British Arms Industry" in Turner, Royce (dir.) *The British Economy in Transition. From the Old to the New*. Londres, Routledge: 88-122.
- Lovering, John. 1998. "Labour and the defence industry: Allies in 'globalisation'." *Capital and Class* (65): [1-15].
- Lovering, John. 1999. "Which Way to Turn? The European Defense Industry After the Cold War" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations: 334-370.
- Lovering, John. 2000. "The Defense Industry as a Paradigmatic Case of 'Actually Existing Globalization'" in Reppy, Judith (dir.) *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Ithaca (NY), Cornell University Peace Studies Program: 13-23.
- MacCorquodale, Patricia L. (dir.). 1993. *Engineers and economic conversion: from the military to the marketplace*. New York, Springer-Verlag.
- Macdonald, Gordon. 1999. "Reform of UK Defense Procurement and State/Industry Relationships during the 1980s and 1990s." *Defence Analysis* **15** (1): 3-26.
- Macdonald, Gordon F. 1995. "UK arms exports: Government policy, procedures and practice." *The RUSI Journal* **140** (5): 47-56.

- MacDougall, John. 1996. "Conversion without Doctrinal Debate: Maine, USA" in Moller, Bjorn et Lev Voronkov (dir.) *Defence Doctrines and Conversion*. Aldershot, Dartmouth: 59-66.
- Mackie, Tom et David Marsh. 1995. "The Comparative Method" in Marsh, David et Gerry Stoker (dir.) *Theory and Methods in Political Science*. New York, St. Martin's Press: 173-188.
- Macleod, Alex, Stéphane Roussel et Andri Van Mens. 2000. "Hobson's Choice. Does Canada Have Any Options in its Defence and Security Relations with the United States?" *International Journal* 55 (2): 341-354.
- MacNamara, Michael. 1995. *The Commercial Support Program in the Department of Defence*. Conférence présentée au Royal Institute of Public Administration (RIIPA) National Conference, Adelaide, 30 novembre, Royal Institute of Public Administration (RIIPA), 30 novembre.
- Mandel, Robert. 1998. "Exploding Myths about Global Arms Transfer." *Journal of Conflict Studies* 18 (2): 1-18.
- Mandelbaum, Michael. 1995. "Lessons of the Next Nuclear War." *Foreign Affairs* 74(2): 22-37.
- Manson, Paul D. 1994. "The Defence Industry in Transition." *Policy Options / Options politiques* 15 (5): 26-28.
- Markowski, Stefan et Peter Hall. 1995. "Country Survey VI: Australia." *Defence and Peace Economics* 6: 89-114.
- Markowski, Stefan et Peter Hall. 1996. "The Defence Offsets Policy in Australia" in Martin, Stephen (dir.) *The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade*. Amsterdam, Harwood Academic Publishers: 49-73.
- Markowski, Stefan et Peter Hall. 2006. "Defence Procurement and Industry Development: Some Lessons from Australia" in Berkok, Ugurhan G. (dir.) *Studies in Defence Procurement*. Kingston (Ont.), School of Policy Study, Queen's University: 9-73.
- Markowski, Stefan, Peter Hall et Albert Dessi. 1997. "Defence R&D and the Management of Australia's Defence Technology." *Prometheus* 15 (2): 223-251.
- Markusen, Ann. 1997. "The Economics of Defence Industry Mergers and Divestitures." *Economic Affairs* 17 (4): 28-32.
- Markusen, Ann R. 1998. "The Post-Cold War American Defence Industry: Options, Policies and Probable Outcomes" in Inbar, Efraim et Bension Zilberfarb (dir.) *The Politics and Economics of Defence Industries*. Londres et Portland (Or.), Frank Cass: 51-70.
- Markusen, Ann R. 1999. "The Military Industrial Challenge" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: 3-34.
- Markusen, Ann R. 1999. "The Rise of World Weapons." *Foreign Policy* (114): 40-51.

- Markusen, Ann R. 2003. "The Case Against Privatizing National Security." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **16** (4): 471-501.
- Markusen, Ann R. et Michael Brzoska. 2000. "The Regional Role in Post-Cold War Military Industrial Conversion." *International Regional Science Review* **23** (1): 3-24.
- Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.). 1999. *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. Washington, Council on Foreign Relations Press.
- Markusen, Ann R. et Joel Yudken. 1992. *Dismantling the Cold War Economy*. New York, Basic Books.
- Markusen, Ann et Claude Serfati. 2000. "Remaking the military industrial relationship: A French-American comparison." *Defence and Peace Economics* **11** (1): 271-299.
- Martin, Stephen. 1996. "Countertrade and Offsets: An Overview of the Theory and Evidence" in Martin, Stephen (dir.) *The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade*. Amsterdam, Harwood Academic Publishers GmbH: 15-48.
- Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. 2006. "The Move to Accrual Based Accounting: The Challenges Facing Central Governments." *International Review of Administrative Sciences* **76** (2): 203-221.
- Marx, Karl et Friedrich Engels. 2006 [1848]. *Manifeste du parti communiste*. Paris, Nathan.
- Masson, Hélène. 2006. *La nouvelle stratégie britannique pour le secteur industriel de la défense*. Fondation pour la recherche stratégique, Note de la FRS, Paris, Fondation pour la recherche stratégique.
- Masson, Hélène. 2006a. *Quel marché de défense européen?* Fondation pour la recherche stratégique, Note de la FRS, Paris, Fondation pour la recherche stratégique.
- Mastanduno, Michael. 1999. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War" in Kapstein, Ethan B. et Michael Mastanduno (dir.) *Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War*. New York, Columbia University Press: 138-181.
- Mathiak, Lucy J. 2000. *American Jihad: the Reagan Doctrine as Policy and Practice*. Thèse présentée comme exigence partielle doctorat en philosophie (histoire) Madison, University of Wisconsin.
- Matthews, Ron et Judith Parker. 1999. "Prime Contracting in Major Defense Contracts." *Defense and Security Analysis* **15** (1): 27-41.
- Maulny, Jean-Pierre et Franck-Emmanuel Caillaud. 2001. "À l'heure de la mondialisation, les mutations de la relation État/entreprises de défense." *La revue internationale et stratégique* (41): 121-126.
- Mayer, Kenneth R. 1995. "Closing Military Bases (Finally): Solving Collective Dilemmas Through Delegation." *Legislative Studies Quarterly* **20** (3): 393-413.
- McCraw, David. 2007. "The Defence Debate in Australia and New Zealand." *Defence Studies* **7** (1): 90-110.

- McInnes, Colin. 1998. "Labour's Strategic Defence Review." *International Affairs* 74(4): 823-845.
- McIntosh, Malcom. 1992. "Defence procurement policy: The way ahead." *The RUSI Journal* 137 (5): 71-75.
- McKean, Roland N. 1967. *Issues in Defense Economics*. New York, Columbia University Press.
- McNamara, Laura Agnes. 2001. *Ways of Knowing About Weapons: The Cold War's End at the Los Alamos National Laboratory*. Thèse présentée comme exigence partielle du Doctorat en Philosophie - Anthropologie Département d'anthropologie, Albuquerque (N.M.), Université du Nouveau-Mexique.
- McNaughter, Thomas L. 1989. *New Weapons, Old Politics: America's Military Procurement Muddle*. Washington, Brookings Institution Press.
- McRae, Rob. 2001. "La sécurité humaine dans le contexte de la mondialisation" in McRae, Rob et Don Hubert (dir.) *Sécurité humaine et nouvelle diplomatie*. Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press: 15-29.
- McRae, Rob. 2001a. "La sécurité humaine, la connectivité et la nouvelle société civile internationale" in McRae, Rob et Don Hubert (dir.) *Sécurité humaine et nouvelle diplomatie*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press: 261-275.
- McRae, Ron et Don Hubert. 2001. "Préface" in McRae, Ron et Don Hubert (dir.) *Sécurité humaine et nouvelle diplomatie*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press: XXI-XXII.
- Mearle, Edward Meade. 1986. "Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundation of Military Power" in Peter Paret, Gordon Alexander Craig et Felix Gilbert (dir.) *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Oxford, Oxford University Press: 217-261.
- Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15 (1): 5-56.
- Medalia, Jonathan. 2008. *The Reliable Replacement Warhead Program: Background and Current Developments*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Melman, Seymour. 1970. *Pentagon Capitalism. The Political Economy of War*. New York, McGraw Hill.
- Melman, Seymour. 1972. "Ten Propositions on the War Economy." *The American Economic Review* 62 (1-2): 312-318.
- Métivier, Céline. 1998. *Évolution des politiques gouvernementales canadiennes à l'égard de l'industrie militaire, 1989-1997*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Michaud, Nelson. [non daté]. *L'étude des politiques de défense: quels problèmes, quelles approches?* Texte ronéotypé.

- Middlemiss, Dan [sic]. [non daté]. *A Military in Support of Canadian Foreign Policy: Somme Fundamental Considerations*. Texte ronéotypé.
- Middlemiss, Danford W. et Joel J. Sokolsky. 1989. *Canadian Defence: Decisions and Determinants*. Toronto, Harcourt Brace Jovanovich.
- Middlemiss, Danford W. et Denis Stairs. 2002. "The Canadian Forces and the Doctrine of Interoperability: The Issues." *Enjeux publics / Policy Matters* **3**(7): 1-40.
- Milner, Helen. 1993. "Régimes internationaux et politique mondiale." *Revue internationale des sciences sociales* **45** (138): 567-574.
- Mockaitis, Thomas R. 1991. "A New Era of Counterinsurgency." *The RUSI Journal* **136**(1): 73-78.
- Moens, Alexander. 1999. "Revitalizing our Defence and Security Capacity." *Policy Options / Options politiques* **20** (8): 27-32.
- Moens, Alexander. 2003. "The Coming North American Security and Defence Agreement." *Fraser Forum* (Mars): 16-18.
- Molas-Gallart, Jordi. 2001. "Government Defence Research Establishments: The Uncertain Outcome of Institutional Change." *Defence and Peace Economics* **12** (3): 417-437.
- Molas-Gallart, Jordi et Tom Sinclair. 1999. "From Technology Generation to Technology Transfer: The Concept and Reality of the "Dual-Use Technology Centres".
Technovation **19** (11): 661-671.
- Molot, Maureen A. 2003. "The Trade-Security Nexus: The New Reality in Canada-U.S. Economic Integration." *The American Review of Canadian Studies* **33** (3): 27-62.
- Molsberry, Brian. 1998. *SSSP OPI Australian Visit 1998 Report. Part 2: Site Visits*. Union of National Defence Employees, UNDE SSSP OPI Report Australia, Ottawa, Union of National Defence Employees.
- Moore, D.J.L. 1992. "Defence and the Treasury." *The RUSI Journal* **137** (1): 30-34.
- Moore, David M et Peter D. Antill. 2001. "Integrated Project Teams: The Way Forward for UK Defence Procurement." *European Journal of Purchasing & Supply Management* **7**(3): 179-185.
- Morales-Ramos, Eduardo. 2002. "Defence R&D Expenditures: the Crowding-out hypothesis." *Defence and Peace Economics* **13** (5): 365-383.
- Moran, Theodore. 1990. "The Globalization of America's Defense Industries: Managing the Threat of Foreign Dependence." *International Security* **15** (9): 57-99.
- Morgenthau, Hans J. 1965 [1954]. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred A. Knopf.
- Moteff, John D. 2001. *Research and Development Funding: Fiscal Year 2002*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief for Congress, Washington (D.C.), congrès des États-Unis.

- Moteff, John D. 1997. *DOD's Dual-Use Strategy*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief for Congress, Washington (D.C.), congrès des États-Unis,
- Mowery, David C. 1999. "America's Industrial Resurgence: How Strong, How Durable?" *Issues in S&T*(printemps): n/a.
- Mueller, John. 1989. *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*. New York, Basic Books.
- Mulholland, David et Darren Lake. 2002. "Conference: UK spells out new defence procurement policy - Jane's gauges first reactions from industry." *Jane's Defence Weekly* (23 octobre).
- Musah, Abdel-Fatau. 2002. "Privatization of Security, Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa." *Development and Change* **33** (5): 911-933.
- National Academy Of Sciences. 1997. *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*. Committee on International Security and Arms Control, Washington (D.C.), National Academy Press.
- National Museum of Australia. [2006]. *John Howard*. Page consultée le 17 avril 2006 http://www.nma.gov.au/education/school_resources/websites_and_interactives/prime_ministers/john_howard/
- National Science Foundation. 1995-2007. *Federal R&D Funding by Budget Function Series*. Science Resources Statistics, Arlington (Virginie), National Science Foundation.
- Neal, Derrick et Trevor Taylor. 2001. "Globalisation in the defence industry: An exploration of the paradigm for us and European defence firms and the implications for being global players." *Defence and Peace Economics* **12**(4): 337360.
- Nelles, Wayne. 2002. "Canada's Human Security Agenda in Kosovo and Beyond." *International Journal* **57** (2): 459-479.
- Neufeld, Mark. 2001. *The Political Economy of Security. Security Discourse in Post-Cold War Canadian Foreign Policy*. Toronto, Trent International Political Economy Centre.
- Newman, Peter C. 1994. "Time to Gut Our Biggest Landlord." *Maclean's* **107** (10): 44.
- Nixon, Richard M. 1969. *Speech on "Vietnamization"*. Page consultée le 10/06/2006 <http://vietnam.vassar.edu/doc14.html>
- Noreau, Pierre-Paul. 1994. "Valcartier: centre de recherche menacé". *Le Soleil*, Québec, 9 mars, p.A1.
- North American Defense Industrial Base Organization. 1989. *The North American Defence Industrial Base. A Half-Century of Defence-Economic Cooperation*. Ottawa, ministère de la Défense nationale.
- Nossal, Kim Richard. 1995. "Seing Things? The Adornment of "Security" in Australia and Canada." *Australian Journal of International Affairs* **49** (1): 33-47.

- Nossal, Kim Richard. 1998-1999. "Pinchpenny Diplomacy. The Decline of the Good International Citizenship in Canadian Foreign Policy." *International Journal* **54** (1): 88-105.
- Nunez, Joseph R. 2004. "Canada's Global Role: A Strategic Assessment of its Military Power." *Parameters* **34** (Automne): 75-93.
- Nye, Joseph S. 1990. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York.
- Nye Jr, Joseph S. 1992. "What New World Order?" *Foreign Affairs* **71** (2): 83-96.
- O'Hanlon, Michael E. 1998-1999. "Can High Technology Bring the U.S Troops Home?" *Foreign Policy* (113): 72-86.
- O'Hanlon, Michael E. 2001. "Prudent or Paranoid? The Pentagon's Two-War Plans." *Survival* **43** (1): 37-52.
- O'Hanlon, Michael E. 1997. *The Pentagon's Quadrennial Defense Review*. The Brookings Institution, Policy Brief #15, Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- O'keefe, Michael. 2003. "Enduring Tensions in the 2000 Defence White Paper." *Australian Journal of Politics and History* **49** (4): 517-539.
- O'Meara, Dan et Valeisha Sobhee. 2004. "Grande-Bretagne. La (re)construction d'une relations privilégiée." *Revue Études internationales* **35** (1): 97-124.
- O'Neill, Michael. 1999. "U.K. Defense Policy." *Strategic Forum* (157): n/a.
- Oakes, Mark et Tim Youngs. 2001. *The Export Control Bill*. Bibliothèque de la chambre des Communes, Research Paper, Londres, Bibliothèque de la chambre des Communes.
- Odell, John S. 2000. "Case Study Methods in International Political Economy." *International Studies Perspectives* **1** (2): 161-176.
- Oden, Michael. 1999. "Cashing In, Cashing Out, and Converting: Restructuring of the Defense Industrial Base in the 1990s" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: 74-105.
- Oden, Michael. 2000. "Federal Defense Industrial Policy, Firm Strategy, and Regional Conversion Initiatives in Four American Aerospace Regions." *International Regional Science Review* **23** (1): 25-47.
- Oden, Michael, Laura Wolf-Powers et Ann Markusen. 2000a. *Post-Cold War Conversion: Gains, Losses and Hidden Changes in the U.S. Economy*. Conférence présentée à la Arms Trade Conference, Washington (D.C.), Council on Foreign Relations,
- Office of Technology Assessment. 1981. *U.S. Industrial Competitiveness: A Comparison of Steel, Electronics, and Automobiles*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Office of Technology Assessment. 1983. *International Competitiveness in Electronics*. Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.

- Office of Technology Assessment. 1992. *Building Future Security: Strategies for Restructuring the Defense Technology and Industrial Base*. Congrès des États-Unis, Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Office of Technology Assessment. 1993. *Defense Conversion: Redirecting R&D*. Congrès des États-Unis, Washington, (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Olson Jr, Mancur et Richard Zeckhauser. 1966. *An Economic Theory of Alliance*. Santa Monica, Rand.
- Omand, David. 1989. "Towards a New Management Strategy for Defence." *The RUSI Journal* **134**(3): 19-26.
- Oneal, John R. et Bruce Russett. 1999. "Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict." *Journal of Peace Research* **36**(4): 423-442.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1993. *Perspectives économiques de l'OCDE 1993*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1994. *Perspectives économiques de l'OCDE 1994*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1995. *Perspectives économiques de l'OCDE 1995*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1996. *Perspectives économiques de l'OCDE 1996*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1997. *Perspectives économiques de l'OCDE 1997*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1998. *Perspectives économiques de l'OCDE 1998*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1999. *Perspectives économiques de l'OCDE 1999*. Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économique. 2000. *Perspectives économiques de l'OCDE 2000*. Paris, OCDE.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1989. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1990. *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council ('The London Declaration')*. Londres, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1990a. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1991. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.

- Organisation du traité de l'Atlantique nord. 1991a. *NATO's Ministerial Communiqués. The Alliance's New Strategic Concept*. Page consultée le 28 août 2005, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1992. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1993. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1994. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1995. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1996. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1997. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1998. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 1999. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 2000. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Organisation du Traité de l'Atlantique nord. 2001. *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*. Bruxelles, OTAN.
- Osborne, David et Peter Plastrik. 1998. "Banishing Bureaucracy." *Policy Options / Options politiques*(Avril): 33-38.
- Ozorak, Paul. 1991. *Abandoned Military Installations of Canada. Volume 1: Ontario*. Ottawa, Publié à compte d'auteur.
- Ozorak, Paul. 1998. *Abandoned Military Installations of Canada. Volume 2: Québec*. Ottawa, Publié à compte d'auteur.
- Ozorak, Paul. 2001. *Abandoned Military Installations of Canada. Volume 3: Atlantic*. Ottawa, Publié à compte d'auteur.
- Pages, Erik. 1999. "Defense Mergers: Weapons Cost, Innovation, and International Arms Industry Cooperation" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: 207-223.
- Pages, Erik R. 1996. *Responding to Defense Dependence. Policy Ideas and the American Defense Industrial Base*. Westport, Praeger.

- Parker, David et Keith Hartley. 1997. "The economics of partnership sourcing versus adversarial competition: a critique." *European Journal of Purchasing & Supply Management* 3 (2): 115-125.
- Parti libéral du Canada. 1993. *Creating Opportunity. The Liberal Plan for Canada*. Ottawa, Parti libéral du Canada.
- Paul, T.V. 2000. *Power Versus Prudence. Why Nations Forgo Nuclear Weapons*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Pepall, Lynne M. et D.M. Shapiro. 1989. "The Military-Industrial Complex in Canada." *Canadian Public Policy - Analyse de politiques* 15 (3): 265-284.
- Perry, William J. 1994. *Memorandum of Understanding for Secretaries of the Military Departments. Specifications & Standards - A New Way of Doing Business*. Bureau du secrétaire à la Défense.
- Petty, Frank S (Lt.-Col.). 1999. "Defense Offsets: A Strategic Military Perspective." *The DISAM Journal* (Été): 65-85.
- Phillips, Andrew. 1993. "Auf wiedersehen, goodbye." *Maclean's* 107(29): 27-30.
- Picard, Pierre. 2002. "Les entreprises privées dans la mire de la Défense nationale sur les transferts de technologie et les partenariats". *Les Affaires*, Montréal, 13 avril, p.A2.
- Pickard, Clive R. 1997. "Competing for Quality in Defence." *Economic Affairs* 17(4): 33-38.
- Pilon, France. 1994. "Le syndicat en a assez des réductions de personnel". *Le Droit*, Ottawa, 3 décembre, p.6.
- Pint, Ellen M., John R. Bondanella, Jonathan Cave, Rachel Hart et Donna Keyser. 2001. *Public-Private Partnerships: Background Papers for the U.S.-U.K. Conference on Military Installation Assets, Operations, and Services*. Santa Monica, Rand.
- Plesch, Dan. 2005. "Britain's independent deterrent is purely a political myth". *The Independent*, Londres, 31 octobre, p.n/a.
- Polachek, Solomon W. 1997. "Why Democracies Cooperate More and Fight Less: The Relationship Between International Trade and Cooperation." *Review of International Economics* 5(3): 295-309.
- Polich, J. Michael, Bruce R. Orvis et W. Michael Hix. 2000. *Small Deployments, Big Problems*. Issue Paper, Santa Monica, Rand Institute, Arroyo Center.
- Poupart, Roger. 1993. "La défense contre-attaque." *Commerce* 95(4): 62.
- Preston, Coleen A. 1994. "Acquisition Reform: Making it a Reality." *Acquisition Review Quarterly* (hiver): 6-11.
- Preston, Coleen A. 1995. *The Administration Agenda for Acquisition Reform. Statement Presented to the Acquisition and Technology Subcommittee and Senate Armed Services Committee*. Washington (D.C.), département de la Défense.

- Price, Roger (MP). 1992. *Defence Policy and Industry*. Report to the Minister for Defence. Prepared Under the Direction of the Parliamentary Secretary to the Minister for Defence, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Project Ploughshares. 1986. "What's the DIPP in Canada's Military Production?" *Peace Magazine* 2 (5): 37-40.
- Pugliese, David. 1998. "Military Personnel Get a Raise". *The Edmonton Journal*, Edmonton, 28 mars, p.A8.
- Pugliese, David. 2004a. *Canada Tries to Slash Acquisition Time*. Page consultée le 10 juillet 2005, www.defensenews.com
- Pura. 2000. "Jakarta Blames Ex-Top General For Mass Violence in East Timor". *Wall Street Journal*, New York, 1^{er} février, p.A23.
- Pythian, Mark. 1997. "'Batting for Britain': British arms sales in the Thatcher years." *Crime, Law and Social Change* (26): 271-300.
- Pythian, Mark. 2005. "Hutton and Scott: A Tale of Two Inquiries." *Parliamentary Affairs* 58 (1): 124-137.
- Quinlan, Michael. 1997. "Thinking about nuclear weapons." *The RUSI Journal* 142 (6): 1-4.
- Quinlan, Michael. 2001. "European defence co-operation." *The RUSI Journal* 146 (2): 54-59.
- Rees, Wyn. 2001. "Preserving the Security of Europe" in Croft, Stuart, Andrew Dorman, Wyn Rees et Matthew Uttley (dir.) *Britain and Defence 1945-2000. A Policy Re-Evaluation*. Harlow (Essex), Pearson Education Limited: 49-68.
- Renner, Michael. 1990. *Swords into Plowshares: Converting to a Peace Economy*. Washington (D.C.), Worldwatch Institute.
- Renner, Michael. 1992. *Economic Adjustment after the Cold War: Strategies for Conversion*. Aldershot (Angleterre) et Brookfield (Vermont), Dartmouth Publishing.
- Renner, Michael. 1997. *Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament*. Worldwide Report, Washington (D.C.), Diane Publishing.
- Reppy, Judith. 1999. "Dual-Use Technology: Back to the Future?" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations: 269-284.
- Reynolds, David. 2005. "Empire, Region, World: the International Context of Australian Foreign Policy since 1939." *Australian Journal of Politics and History* 51 (3): 346-358.
- Reynolds, Wayne. 1999. "In the Footsteps of Manhattan: Australian Defence Science and the Quest for the Atomic Bomb" in Cain, Frank (dir.) *Arming the Nation. A History of Defence Science and Technology in Australia*. Canberra, Australian Defence Studies Centre: 39-60.
- Richardot, Philippe. 2002. *Les États-Unis hyperpuissance militaire*. Paris, Economica.

- Richardson, James J. 1998. *Maritech Program Impacts on Global Competitiveness of the U.S. Shipbuilding Industry and Navy Ship Construction*. Institute, Potomac, A Potomac Institute for Policy Studies Report, Arlington (VA, Potomac Institute.
- Richardson, James J., John Bosman, Sven Roschild et Diane Larriva. 1999. *A Review of the Technology Reinvestment Project*. Arlington (Virginie), Potomac Institute for Policy Studies.
- Richer, Jules. 1995. "L'industrie canadienne souffrira de la politique d'achat de la Défense". *La Presse*, Montréal, 20 novembre, p.A14.
- Richter, Andrew. 2001. *Canadian Research and Development (R & D)*. Calgary, Council for Canadian Security in the 21st Century, University of Calgary.
- Ricks, Thomas E. et Josh White. 2004. "Scope of Change in Military is Ambiguous". *Washington Post*, p.[n/a].
- Rigby, Vincent. 2001. "The Canadian Forces and Human Security: A Redundant or Relevant Military?" in Hampson, Fen Osler, Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.) *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*. Don Mills (Ont.), Oxford University Press: 39-63.
- Rioux, Jean-François, Ernie Keenes et Gregg Légaré. 1988. "Le néo-réalisme ou la reformulation du paradigme hégémonique en relations internationales." *Études internationales* 19 (1): 57-80.
- Ripsman, Norrin M. 2000. "Des horizons qui se resserrent: les politiques de défense conservatrices dans un monde en plein bouleversement." *Revue Études internationales* 31 (2): 329-346.
- Ritchie, Nick. 2007. "Replacing Trident: Britain, America and Nuclear Weapons." *Contemporary Security Policy* 28 (2): 384-406.
- Robbert, Albert A., Susan M. Gates et Marc N. Elliott. 1997. *Outsourcing of DoD Commercial Activities. Impact on Civil Service Employees*. Santa-Monica, Rand.
- Robertson, George. 1997. "The UK Strategic Defence Review. Britain's armed forces in the 21st century." *Strategic Comments* 3 (9): 1-2.
- Robichaud, Chantal. 2002a. "Libéralisme" in Macleod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.) *Relations internationales. Théories et concepts*. Montréal, Athéna: 90-92.
- Robichaud, Chantal. 2002b. "Stabilité hégémonique" in Macleod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.) *Relations Internationales. Théories et concepts*. Montréal, Athéna: 174-176.
- Robinson, Gwen. 1999. "Defence Spending Cuts "Threaten Asian Stability"". *Financial Times*, Londres, 24 février, p.6.
- Robinson, Paul. 2006. *Doing Less with Less: Why Britain Needs a New Defence Policy*. Conférence présentée au Sandhurst Defence Forum, Camberley (Surrey), Royal Military Academy Sandhurst, 24 mars.

- Rogers, Edward W. et Robert P. Birmingham (Col.). 2004. "A Ten Year Review of the Vision for Transforming the Defense Acquisition System." *Defense acquisition Review Journal* (janvier - avril): 37-61.
- Rogers, Paul. 1997. "Reviewing Britain's Security." *International Affairs* **73** (4): 655-669.
- Roskin, Michael G. 1994. *National Interest: From Abstraction to Strategy*. Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Ross, Andrew L. 1991. "The Political Economy of Defense: The Nature and Scope of the Inquiry" in Ross, Andrew L. (dir.) *The Political Economy of Defense. Issues and Perspectives*. Westport (Conn.), Greenwood Press: 1-21.
- Ross, Douglas Alan. 1996-1997. "Canada and the World at Risk: Depression, War, and Isolationism for the 21st Century?" *International Journal* **52** (1): 1-24.
- Ross, Douglas Alan. 1998-1999. "Canada's Functional Isolationism." *International Journal* **54** (1): 120-142.
- Roussel, Stéphane. 2002. "Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain: sécurité, souveraineté ou prospérité?" *Policy Options / Options politiques* (avril): 15-22.
- Roussel, Stéphane. 2005. "Les institutions de défense canado-américaines et l'avenir de la paix démocratique nord-américaine" in Donneur, André (dir.) *Le Canada, les États-Unis et le monde. La marge de manoeuvre canadienne*. Québec, Presses de l'Université Laval: 95-114.
- Roussel, Stéphane et Chantal Robichaud. 2004. "L'État postmoderne par excellence? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada." *Revue Études internationales* **35** (1): 149-170.
- Roxborough, Ian. 2002. "Globalization, Unreason and the Dilemmas of American Military Strategy." *International Sociology* **17** (3): 339-359.
- Roxborough, Ian et Dana Eyre. 1999. "Which Way to the Future?" *Joint Force Quarterly* (22): 28-34.
- Royaume-Uni. 1985. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1986. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1987. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1988. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1989. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1990. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.

- Royaume-Uni. 1991. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates. Britain's Defence for the 1990's*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1992. Government Statistical Service. *Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1992a. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1993. Ministère de la Défense. *Defending our Future. Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1993a. House of Commons. *Hansard Debates for 18 June 1993*. Londres, UK Parliament Publications and Records.
- Royaume-Uni. 1993b. Bureau du Cabinet. *Realising Our Potential*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1993c. Government Statistical Service. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1994. Ministère de la Défense. *Front Line First. The Defence Costs Study*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1994a. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1994b. Government Statistical Service. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1995. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates. Stable Force in a Strong Britain*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1995a. Government Statistical Service. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1996. Ministère de la Défense. *British Defence Doctrine. Joint Warfare Publication (JWP) 0-01*. Londres, ministère de la Défense.
- Royaume-Uni. 1996a. Ministère de la Défense. *Statement on the Defence Estimates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1996b. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1997. House of Commons. *House of Commons Hansard Debates for 28 October*. Londres, Parliamentary Publications and Records.
- Royaume-Uni. 1997a. National Audit Office. *Ministry of Defence. Major Projects Report 1997*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1997b. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1998a. Ministère de la Défense. *Defence Diversification: Getting the most out of defence technology (Green Paper)*. Londres, HMSO.

- Royaume-Uni. 1998b. Ministère de la Défense. *Defence Diversification: Getting the most out of Defence Technology (White Paper)*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1998c. House of Commons. *House of Commons Hansard Written Answers for 14 July*. Londres, Parliamentary Publications and Records.
- Royaume-Uni. 1998d. Ministère de la Défense. *Strategic Defense Review. Modern Forces for the Modern World*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1998e. Ministère de la Défense. *The Strategy for the Defence Estate*. Londres, ministère de la Défense.
- Royaume-Uni. 1998f. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1999. communes, Chambre des. *Defence - Ninth Report*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1999a. Ministère de la Défense. *Defence White Paper*. Londres, directorate of policy planning, ministère de la Défense.
- Royaume-Uni. 1999b. Chambre des communes. *Public Accounts - Tenth Report*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 1999c. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2000. Ministère de la Défense, Defence Estates. *IN Trust and On Trust: The Strategy for the Defence Estates*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2000a. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2001. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2002. Ministère de la Défense. *The Ministry of Defence Policy Papers. Paper No 5. Defence Industrial Policy*. Londres, ministère de la Défense.
- Royaume-Uni. 2002a. Ministère de la Défense. *The Strategic Defence Review: A New Chapter*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2002b. Ministère de la Défense, Defence Analytical Services Agency. *UK Defence Statistics*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2004. House of Commons. *Hansard Written Answers for 26 Oct 2004*. Londres, UK Parliament Publications and Records.
- Royaume-Uni. 2005. National Archives. *Nuclear Weapons Policy*. Londres, The National Archives.
- Royaume-Uni. 2006. Ministère de la Défense, Chief of the General Staff. *Operation Banner: An analysis of military operations in Northern Ireland*. Londres, ministère de la Défense.
- Royaume-Uni. 2006a. Comité sur la Défense de la Chambre des communes. *The Future of the UK'S Strategic Nuclear Deterrent*. Londres.

- Royaume-Uni. 2006b. Comité sur la Défense de la Chambre des communes. *The Future of the UK's Strategic Nuclear Deterrent: the Manufacturing and Skills Base. Quatrième rapport de la session 2006-2007*. Londres, The Stationary Office.
- Royaume-Uni. 2007. House of Commons. *Hansard Debates for 09 October 2007*. Londres, UK Parliament Publications and Records.
- Royaume-Uni. 2007. National Audit Office. *Ministry of Defence. Major Projects Report 2007*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni. 2008. House of Lords. *Lords Hansard text for 1 April 2008*. Londres, UK Parliamentary Publications and Records.
- Royaume-Uni. 2008. Cabinet Office. *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*. Londres, HMSO.
- Royaume-Uni et France. 1998. *Déclaration de St-Malo*. Sommet franco-britannique de St-Malo, 4 décembre.
- Royaume-Uni. Ministère de la Défense. Division de l'acquisition. 2003. "PPP Roadmap for Australian Defence." *Defence Contract Bulletin Feature Report* 1 (10): 28-30.
- Rumley, Dennis. 2006. "The Emergence of Australia's Arc of Instability" in Rumley, Dennis, Vivian Louis Forbes et Christopher Griffin (dir.) *Australia's Arc of Instability. The Political and Cultural Dynamics of Regional Security*. Dordrecht (Pays-Bas), Springer: 11-22.
- Sabin, Philip A.G. 1993. "British Defence Choices Beyond "Options for Change"." *International Affairs* 69 (2): 267-287.
- Sagramoso, Domitilla. 2001. *The proliferation of illegal small arms and light weapons in and around the European Union: Instability, organised crime and terrorist groups*. Londres, Saferworld - Centre for Defence Studies, Kings College, University of London.
- Sallot, Jeff. 1998. "The Malaise in Canada's Military ". *The Globe and Mail*, Toronto, 25 avril, p.D2.
- Sallot, Jeff. 1999. "Military Funding on the Rise Again, but Only Slightly: Bulk of New Money Slated for Troops' Pay but Allocation is Lower than Expected". *The Globe and Mail*, Toronto, 17 février, p.A13.
- Santina, Peter. 1999. "State of East Timor." *Harvard International Review* 21(4): 40-43.
- Sapolsky, Harvey M., Eugene Gholz et Allen Kaufman. 1999. "Security Lessons from the Cold War." *Foreign Affairs* 78 (4): 77-89.
- Saracino, Peter. 1992. "An air force in transition -- Canada's Fighter Group consolidates." *Jane's International Defense Review* 25 (7): n/a.
- Sarty, Leigh. 1993. "Sunset Boulevard Revisited? Canadian Internationalism After the Cold War." *International Journal* 48 (3): 749-777.

- Saviotti, Pier Paolo et Philip Gummert. 1994. "Britain's Evolving Technology Policy: The End of Defence Domination" in Niosi, Jorge (dir.) *New Technology Policy and Social Innovations in the Firm*. Londres, Pinter: 11-36.
- Savoie, Donald J. 1995. "Summerside: Revisiting the Base Closures." *Canadian Journal of Regional Science* 28 (1): 57-76.
- Schacht, Wendy H. 2003. *Industrial Competitiveness and Technological Advancement: Debate Over Government Policy*. Congressional Research Service, CRS Issue Brief, Washington (D.C.), Congrès des États-Unis.
- Schell, Jonathan. 2000. "The Folly of Arms Control." *Foreign Affairs* 79(5): 22-46.
- Schlesinger, James R. 2000. "The Demise of Arms Control?" *The Washington Quarterly* 23(2): 179-182.
- Schlesinger, James R., Murray Weidenbaum, Daniel Gouré et Joseph Cyrulik. 1998. *Defense Restructuring and the Future of the U.S. Defense Industrial Base*. Senior Policy Panel on the U.S. Defense Industrial Base, Washington (D.C.), Center for Strategic and International Studies.
- Schnapper, Pauline. 1997. *La Grane-Bretagne et la sécurité européenne*. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Rapport final bourse de recherche de l'OTAN 1995-1997, Bruxelles, OTAN.
- Schofield, Steven. 1995. "The Levene Reforms: An Evaluation." *Defense Analysis* 11 (2): 147-174.
- Schofield, Steven. 2006. *The UK Defence Industrial Strategy and Alternative Approaches*. British American Security Information Council, Occasional Papers on International Security Policy, Londres, British American Security Information Council.
- Schofield, Steven et Paul Quigley (dir.). 1994. *Alternative Uses. Better Futures. A compendium fo Work by the Bradford Arms Conversion Group*. Bradford, Bradford Arms Conversion Group.
- Schreier, Fred et Marina Caparini. 2005. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Schwartz, Herman. 1994. "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s." *World Politics* 46 (4): 527-555.
- Seib, Gerald F. 1992. "Looking Inward: With Cold War Over, Many Western Leaders Face Domestic Malaise". *Wall Street Journal*, New York, p.A1.
- Senior Review Panel. 1997. *Future Directions for the Management of Australia' Defence. Report of the Defence Efficiency Review*. Canberra, ministère de la Défense.
- Serfati, Claude. 1996. *Les industries européennes d'armement*. Paris, La documentation française.

- Serfati, Claude. 2001. "L'économie politique de la mondialisation et le rôle du militaire." *Économies et sociétés* (36): 801-820.
- Shadwick, Martin. 2000. "Une force aérienne en voie de disparition?" *Revue militaire canadienne* 1(3): 64-65.
- Shephard, Allan. 1993. *The Defence Commercial Support Program: Saving \$200 million a Year for Defence Procurement?* Parliamentary Research Services, Research Paper number 2 1993, Canberra, Department of the Parliamentary Library.
- Shephard, Allan. 1995. *A Compendium of Australian Defence Statistics*. Canberra, Australian Defence Studies Centre.
- Shephard, Allan. 1999. *Trends in Australian Defence. A Resources Survey*. Canberra, Australian Defence Studies Centre.
- Short, Anthony. 2001. "Malayan Emergency" in Holmes, Richard (dir.) *The Oxford Companion to Military History*. Oxford, Oxford University Press: 535-536.
- Simpson, Erika. 2000-2001. "Canada's NATO Commitment: Current Controversies, Past Debates, and Future Issues." *Behind the Headlines* 58(2): 1-15.
- Singer, Peter W. 2003. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca, Cornell University Press.
- Sinnott, Don. 1999. "Developments in the Defence Science and Technology Organisation from the 1960s" in Cain, Frank (dir.) *Arming the Nation. A History of Defence Science and Technology in Australia*. Canberra, Australian Defence Studies Centre: 109-122.
- Sköns, Elisabeth, Agnès Courades Allebeck, Evamaria Loose-Weintraub et Petter Stalenheim. 1999. "Military Expenditure" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *Yearbook 1999. World Armament and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 269-349.
- Sköns, Elisabeth et Hannes Baumann. 2003. "Arms Production" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press: 373-408.
- Sköns, Elisabeth et Julian Cooper. 1997. "Arms Production" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security*. Londres, Oxford University Press: 239-267.
- Sköns, Elisabeth et Bates Gill. 1996. "Arms production" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 1996. Armaments, Disarmament and International Security*. Londres, Oxford University Press.
- Sköns, Elisabeth, Evamaria Loose-Weintraub, Wuyi Omitoogun et Petter Stalenheim. 2000. "Military expenditure" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *Yearbook 2000. World Armament and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 231-260.

- Sköns, Elisabeth et Reinhilde Weidacher. 2001. "Arms Production" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *Yearbook 2001. World Armament and Disarmament*. Oxford, Oxford University Press: 299-338.
- Sköns, Elisabeth et Reinhilde Weidacher. 2002. "Arms production" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.) *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and International Security*. Londres, Oxford University Press: 323-372.
- Sloan, Elinor C. 2002. *The Revolution in Military Affairs*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Smith, Adam. 1995 [1776]. *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Paris, Presses universitaires de France.
- Smith, Eugene B. 2002-2003. "The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications." *Parameters* (hiver): 104-119.
- Smith, Gary et David Lowe. 2005. "Howard, Downer and the Liberals' Realist Tradition." *Australian Journal of Politics and History* 51 (3): 459-472.
- Smith, Michael. 2006. "Focus: Britain's secret nuclear blueprint". *Sunday Times*, Londres, 12 mars, p.na.
- Smith, Ron. 1993. "Economics and Security: The Disciplines and the Reality" in Clarke, Michael (dir.) *New Perspectives on Security*. Londres, Brassey's: 71-79.
- Smith, Ron et Dan Smith. 1992. "Corporate Strategy, Corporate Culture and Conversion; Adjustment in the Defence Industry." *Business Strategy Review* (été): 45-58.
- Smith, Roy. 2000. "The Unwieldy Sword of Justice. Australia's Defence Review and Regional Security Issues." *Security Dialogue* 31 (4): 463-474.
- Smith, Steve. 2001. "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory" in Baylis, John et Steve Smith (dir.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. New York, Oxford University Press: 224-249.
- Snider, Don M. 1995. *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*. Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Snider, Don M. et Andrew J. Kelly. 1996. "The Clinton Defense Program: Causes for Concern" in Cimbala, Stephen J. (dir.) *Clinton and Post-Cold War Defense*. Westport (Conn.), Praeger: 1-14.
- Snyder, Craig A. 1999. "Australia's Regional Security Environment" in Malik, J. Mohan (dir.) *Australia's Security in the 21st Century*. St Leonards (Australie), Allen & Unwin: 93-108.
- Snyder, Craig A. 2006. "Southeast Asian Perception of Australia's Foreign Policy." *Contemporary Southeast Asia* 28 (2): 322-340.
- Sokolsky, Joel J. 1989. *Defending Canada. U.S. - Canadian Defense Policies*. A Twentieth Century Fund Paper, New York, Priority Press Publications.

- Sokolsky, Joel J. 1995. *Canada, Getting it Right this Time: The 1994 Defence White Paper*. Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Sokolsky, Joel J. 1997. *The Americanization of Peacekeeping: Implications for Canada*. Center for International Relations, Martello Papers, Kingston, Queen's University.
- Sokolsky, Joel J. 2001. "Between « Pulpit Diplomacy » and the « Bully Pulpit »: The Axworthy Doctrine, Neo-Wilsonianism, and Canada-US Relations" in Haglund, David G. (dir.) *Over Here and Over There. Canada-US Defence Cooperation in an Era of Interoperability. Queen's Quarterly* (numéro spécial publié en collaboration avec la Conférence de l'Institut des associations de défense). Kingston, Centre for International Relations, Queen's University: 49-72.
- Sokolsky, Joel J. 2002. "Clausewitz à la mode canadienne?" *Revue militaire canadienne* 3(3): 3-9.
- Sokolsky, Joel J. 2004. "Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy." *Enjeux publics / Policy Matters* 5 (2): 1-44.
- Solomon, Byniam. 1999. *The Canadian Defence Industrial Base*. Strategic Finance and Economics Division, Ottawa, ministère de la Défense nationale.
- Sotscheck, Ralf. 2007. "The End of a Dark Chapter. British Military Leaves Northern Ireland". *Spiegel Online*, Berlin, 31 juillet, p.n/a.
- Speed, Elizabeth S. 1991. *A review of Australian and New Zealand Defence Policies*. ORAE Project Report no. PR 565, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, Établissement d'analyse et de recherche opérationnelle, Direction de l'analyse stratégique.
- Spinardi, Graham. 1992. "Defence Technology Enterprises: A case study in technology transfer." *Science and Public Policy* 19 (4): 198206.
- Spinardi, Graham. 2000. "Prospects for the Defence Diversification Agency: technology transfer and the UK defence research establishments." *Science and Public Policy* 27(2): 123-135.
- Spinney, Franklin. 1997. "What Went Wrong with the Defense Review. And How to Fix It." *Challenge* 40 (5): 6-28.
- Stackhouse, John. 1998. "Senior Letter Leaks Despondancy in ADF." *Jane's Defence Weekly* 30 (21).
- Stairs, Denis. 1995. "The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Reviews." *Canadian Foreign Policy* 3 (1): 91-116.
- Stairs, Denis. 1999. "The Axworthy View and its Dilemmas." *Policy Options / Options politiques* 20 (10): 7-12.
- Stairs, Denis. 2005. "The Making of Hard Choices in Canadian Foreign Policy" in Carment, David, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.) *Canada Among Nations 2004. Setting Priorities Straight*. Montréal et al., McGill-Queen's University Press: 21-41.
- Stalenheim, Petter, Damien Fruchart, Wuyi Omitoogun et Catalina Perdomo. 2006. "Military Expenditure" in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (dir.)

- SIPRI Yearbook 2006. *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press.
- Statistiques Canada. 1998. "Dépenses de l'administration fédérale au titre des activités scientifiques, 1998-1999." *Bulletin de service. Statistique des sciences* 22(2): 1-12.
- Statistiques Canada. 2000. "Dépenses totales au titre de la recherche et du développement au Canada, 1989-2000 et dans les provinces, 1989-1998." *Bulletin de service. Statistiques des sciences* 24(6): 1-11.
- Steinberg, James. 1992. *The transformation of the European defense industry: emerging trends and prospects for future U.S.-European competition and collaboration*. Santa-Monica, Rand.
- Stocker, Jeremy. 2006. "The United Kingdom and Nuclear Deterrence." *Adelphi Papers* 46 (386): [85 p.].
- Stocker, Jeremy R. 1995-1996. "Canadian Jointery." *Joint Force Quarterly* (hiver): 116-118.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et International Security Network (ISN). First: Facts on International Relations and Security Trends Database. <http://first.sipri.org/index.php>
- Stowsky, Jay. 1999. "The History and Politics of the Pentagon's Dual-Use Strategy" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press.
- Stubbing, Richard. 1985. "The Defense Program: Buildup or Binge?" *Foreign Affairs* 4 (848-872).
- Suhr, Michael. 1997. "Robert O. Keohane: A Contemporary Classic" in Neumann, Iver B. et Ole Wæver (dir.) *The Future of International Relations. Masters in the Making?* London et New York, Routledge: 90-120.
- Sullivan, David. 1994. "Confusion in Australia's Post-Cold War Defence Thinking: A Comment on *Strategic Review 1993*." *Pacific Research* Mai: 37-38.
- Sullivan, David. 1996. "Sipping a Thin Gruel: Academic and Policy Closure in Australia's Defence and Security Discourse" in Cheeseman, Graeme et Robert Bruce (dir.) *Discourses of Danger and Dread Frontiers. Australian Defence and Security Thinking After the Cold War*. Canberra, Allen & Unwin en collaboration avec le département de Relations internationales et de recherche sur la paix de la Australian National University: 49-107.
- Sullivan, David. 1998. "Professionalism and Australia's Security Intellectuals: Knowledge, Power, Responsibility." *Australian Journal of Political Science* 33 (3): 421-440.
- Symons, Elizabeth, Baroness Symons of Vernham Dean. 2000. "Creating a Competitive European Defence Industry - The Government View." *The RUSI Journal* 145 (3): 13-17.
- Synder, Craig A. 1998. "Australia's Pursuit of Regional Security Into the 21st Century." *The Journal of Strategic Studies* 21 (4): 1-17.

- Szafranski, Richard. 1996. "Interservice Rivalry in Action. The Endless Roles and Missions Refrain?" *Airpower Journal* (été): 48-59.
- Taibl, Paul. 1997. *Outsourcing & Privatization of Defense Infrastructure*. Business Executives for National Security, BENS Special Report, Washington, Business Executives for National Security.
- Tasseron, Jeff (Major). 2001. "Dotation en personnel militaire et révolution dans les affaires sociales." *Revue militaire canadienne* 2 (3): 53-62.
- Tasseron, Jeff (Major). 2003. "Faits et invariants: le contexte fluctuant de la politique de défense du Canada." *Revue militaire canadienne* 4 (2): 19-30.
- Taylor, Claire. 2003. *UK Defence Procurement Policy*. House of Commons Library, Research Paper, Londres, House of Commons Library,
- Taylor, Claire. 2004a. *The Defence White Paper*. House of Commons Library, Research Papers, Londres, Chambre des communes.
- Taylor, Claire, Tom Waldman et Sophie Gick. 2008. *British Defence Policy Since 1997*. House of Commons Library, Research Paper, Londres, House of Commons Library.
- Taylor, R.K. (Capitaine de frégate). 2001. "Vision 2020: la doctrine opérationnelle des Forces canadiennes." *Revue militaire canadienne* 2 (3): 35-42.
- Taylor, Richard Norton et Owen Bowcott. 2007. "Army learned insurgency lessons from Northern Ireland". *The Guardian*, Londres, 31 juillet, p.n/a.
- Taylor, Trevor. 1992. "The British Restructuring Experience" in Brzoska, Michael et Peter LÖck (dir.) *Restructuring of Arms Production in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press: 81-96.
- Taylor, Trevor. 1994. "British Defence Policy" in Taylor, Trevor (dir.) *Reshaping European Defence*. Londres, Royal Institute for International Affairs: 76-100.
- Taylor, Trevor. 1998. "Le contrôle du gouvernement britannique sur le secteur des industries de défense" in Hébert, Jean-Paul (dir.) *États et firmes d'armement en Europe*. Paris, École des hautes études en science sociales: 73-81.
- Taylor, Trevor. 1998a. "Smart Procurement and the Partnership with Industry." *The RUSI Journal* 143 (2): 41-46.
- Taylor, Trevor. 1999. "United Kingdom" in Kausal, Tony (dir.) *A Comparison of the Defence Acquisition Systems of France, United Kingdom, Germany and the United States*. Fort Belvoir (Virginie), Defence Systems Management College: 136-186.
- Taylor, Trevor. 2004. "Governments and Industry." *The RUSI Journal*.
- Taylor, Trevor et Derrick Neal. 2004. "The Delineation of Defense Equipment Projects in the UK Ministry of Defence." *Defense and Security Analysis* 20 (2): 165-177.
- The Allen Consulting Group Pty Ltd. 1992. *Defence & Australian Industry. Description and Economic Analysis. Report to the Department of Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.

- Thomas, Denny et Dan Lalor. 2008. "BAE to buy Australia's Tenix". *Reuters UK*, Londres, 18 janvier, p.n/a.
- Thompson, Alan. 1989. *Defence Down Under: Evolution and Revolution 1971-1988*. Working Paper no 40, Londres, Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies, Institute of Commonwealth Studies, University of London.
- Thompson, John H. 2003. "Playing by the New Washington Rules: The US-Canada Relationship, 1994-2003." *The American Review of Canadian Studies* 33(1): [1-11].
- Thomson, Allison. 1998. "Defense-related employment and spending 1996-2006." *Monthly Labor Review* (Juillet): 14-33.
- Thomson, Mark. 2003. *Sinews of War. The Defence Budget in 2003 and How We Got There*. ASPI Policy Report, Barton (Aust.), Australian Strategic Policy Institute.
- Tirman, John. 1984. "The Defense-Economy Debate" in Tirman, John (dir.) *The Militarization of High Technology*. Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing Company: 1-32.
- Todd, David. 1995. "Collenette Seeking Creative Ways to Buy New Military Hardware". *The Gazette*, Montréal, 11 mai, p.A12.
- Toronto Star. 2000. "Defence Department Creates Science Arm; Agency Will Help Canada Keep Up With U.S. Military". *Toronto Star*, Toronto, 15 septembre, p.E04.
- Toupin, Gilles. 1998. "Un "gaspillage" de 11 milliards". *La Presse*, Montréal, 17 avril, p.B1.
- Tropato, Jacques. 1993-1994. "L'industrie de défense du Canada." *L'armement* (40): 140-146.
- Troxell, John F. 2001. "Sizing the Force for the 21st Century" in Metz, Steven (dir.) *Revising the Two MTW Force Shaping Paradigm*. Carlisle (Penn.), Strategic Studies Institute, Army War College: 7-40.
- Unterseher, Lutz. 1999. *Europe's Armed Forces at the Millenium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom, and Germany*. Project on Defense Alternatives, Cambridge (Mass.), Project on Defense Alternatives.
- Uttley, Matthew. 2001. "The Management of UK Defence" in Croft, Stuart, Andrew Dorman, Wyn Rees et Matthew Uttley (dir.) *Britain and Defence 1945-2000. A Policy Re-evaluation*. Harlow, Pearson Education Limited: 88-102.
- Uttley, Matthew. 2002. "Equipping Britain's Armed Forces: Continuity and Change in Defence Procurement and INDUSTRIAL Policy" in Dorman, Andrew et Mike Smith (dir.) *The Changing Face of Military Power. Joint Warfare in an Expeditionary Era*. Basingstoke, Palgrave: 129-150.
- Uttley, Matthew R.H. 1993. "Competition in the Provision of Defense Support Services: The UK Experience." *Defense Analysis* 9 (3): 271-288.
- Valore, Joseph P. (Major). 1992. *Reconstitution, Defense Industrial Base and U.S. National Security*. Globalsecurity.org, Page consultée le 5 mai 2004, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1992/VJ2.htm>

- Viau, Hélène. 1999. *La théorie critique et le concept de sécurité en Relations internationales*. Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), Notes de recherches, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Vickers, Michael et Steven Kosiak. 1997. *The Quadrennial Defense Review - An Assessment*. Center for Strategic and Budgetary Assessment, Background, Washington (D.C.), Center for Strategic and Budgetary Assessment.
- Vilboux, Nicole. 2002. *Les stratégies de puissance américaine*. Paris, Éditions Ellipses.
- Viner, Jacob. 1958. *The Long View and the Short: Studies in Economic Theory and Policy*. New York, Free Press.
- Vlachos-Dengler, Katia. 2002. *From National Champions to European Heavyweights. The Development of European Defense Industrial Capabilities Across Market Segments*. Sant-Monica, Rand.
- Waechter, Brian M. 1996. *Passing Fancy or Permanent Reform? An Evaluation of Defense Acquisition Oversight and Review Integrated Product Team Implementation*. Forces, Industrial College of the Armed, Executive Research Report, Washington (D.C.), National Defense University.
- Wainwright, Hilary et Dave Elliott. 1982. *The Lucas plan: a new trade unionism in the making?* Londres, Allison and Busby.
- Walker, Paul F. 1999. "The Challenge of Cold War Politics and Economics on Capitol Hill" in Markusen, Ann R. et Sean S. Costigan (dir.) *Arming the Future. A defense industry for the 21st Century*. New York, Council on Foreign Relations Press: Council on Foreign Relations Press.
- Walker, William. 2000. "Les relations internationales dans un monde unipolaire" in Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) (dir.) *Les États-Unis s'en vont-ils en guerre?* Bruxelles, Bruxelles: 45-53.
- Walker, William et Philip Gummet. 1989. "Britain and the European Armaments Market." *International Affairs* 65 (3): 419-442.
- Waltz, Kenneth. 1993. "The Emerging Structure of International Relations." *International Security* 18 (2): 44-79.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York, Random House.
- Warner, Joh T. et Beth J. Asch. 2000. "Themes in Defence Manpower Economics and Challenges for the Future." *Defence and Peace Economics* 11(1): 93-103.
- Webb, Richard (mis à jour par David Richardson). 2003. *The Commonwealth Budget: Process and Presentation*. Information and Research Services, Research Paper No. 6 2002-03, Canberra, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Parlement de l'Australie.
- Weber, Wendy. 1997. *The End of the Cold War and the Transformation of the US Defence Market and Industrial Base: Implications for Canada*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en Political Studies, Winnipeg, University of Manitoba.

- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What the State Make of It. The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46 (2): 391-425.
- Weston, Burns H. 1992. "A Post-Soviet Alternative to Nuclear Deterrence: A Legal Perspective." *Victoria University of Wellington law review* 22(4): 199-219.
- Wheeler, Nicholas J. et Tim Dunne. 1998. "Good international citizenship: a third way for British foreign policy." *International Affairs* 74 (4): 847-870.
- White, Hugh. 1999. "Force Structure: The Human Dimension" in Malik, J. Mohan (dir.) *Australia's Security in the 21st Century*. St. Leonards, Allen & Unwin: 147-167.
- White, Hugh. 2002. "Defence and the Possibility of War." *Australian Journal of International Affairs* 56 (2): 253-264.
- White, Philip. 1996. *A Strategy to Reduce Australia's Defence Spending and Convert to Civilian Alternatives*. Centre for Peace Studies, Discussion Paper, Armidale, University of New England.
- Wiles, M.J.G. 1996. "Competition in Procurement - Have we Gone too Far?" *The RUSI Journal* 141 (5): 19-24.
- Willett, Susan. 1990. "Conversion policy in the UK." *Cambridge Journal of Economics* 14 (4).
- Wilson, Richard G. (Col.). 2000. *Australia's Defence Review 2000: A Step in the Right Direction*. Strategy Research Project, Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Windsor, Philip. 1990. "La politique de défense de la Grande-Bretagne" in Létourneau, Paul et Harold P. Klepak (dir.) *Défense et sécurité. Onze approches nationales*. Montréal, Méridien et Centre québécois de relations internationales: 173-206.
- Wirls, Daniel. 1992. *Buildup. The Politics of Defense in the Reagan Era*. Ithaca, Cornell University Press.
- Witney, Nicholas K.J. 1995. *The British Nuclear Deterrent After the Cold War*. Santa-Monica, Rans.
- Wong, Kar-Yiu. 1991. "Foreign trade, military alliance, and defence-burden sharing." *Defence and Peace Economics* 2 (2): 83-103.
- Wood, Jim. 2005. *The Forgotten Force: The Australian Military Contribution in Japan 1945-1952*. Canberra, Ministère de la Défense.
- Woodard, Garry. 1999-2000. "Australia's Foreign Policy after Timor." *International Journal* 55 (1): [1-8].
- Woodhouse, Tom, Steve Schofield et Peter Southwood. 1988. "Arms Conversion and the Defence Industry in the United Kingdom." *Bulletin of Peace Proposals* 19(1): 117-127.
- Woodman, Stewart. 1993. *Australian Security Planning at the Crossroads: The Challenge of the Nineties*. Working Paper no. 271, Canberra, Strategic Studies Centre, Australian National University.

- Woodman, Stewart. 2001. "Not quite the full Monty? analysing Australia's 2000 Defence White Paper." *Australian Journal of International Affairs* 55 (1): 29-35.
- Woodman, Stewart. 1992. *Defence and Industry: A Strategic Perspective*. Working Paper no. 257, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University.
- Woodward, Rachel. 1998. *Rural Development and the Restructuring of the Defence Estate. A Preliminary Investigation*. Economy, Centre for Rural, Newcastle, School Agriculture, Food and Rural Development, University of Newcastle.
- Woodward, Rachel. 2001. "In trust & on trust: the strategy for the UK defence estate." *Land Use Policy* 18: 93-97.
- Woodworth, John. 2004. "Enlargement. A Partial Grand Strategy that Confronts Global Realities" in Murdoch, Clark A. (dir.) *Improving the Practice of National Security Strategy. A new Approach for the Post-Cold War World*. Washington, Center for Strategic and International Studies: 65-71.
- Woolner, Derek. 1994. *Affordable Self-Reliance? Past Patterns in Defence Finance and Prospects After the 1994 White Paper*. Foreign Affairs, Defence and Trade Group, Research Paper No. 16 1994, Canberra, Parlement de l'Australie.
- Woolner, Derek. 1999-2000. *Pressure on Defence Policy: The Defence Budget Crisis*. Research Paper 20, Canberra, Foreign Affairs, Defence and Trade Group, Parlement de l'Australie.
- Worswick, R.J. (Major). 2003. "New Strategy for New Times. The Failings of "Defence of Australia"." *Australian Army Journal* 1 (2): 147-156.
- Wrigley, Alan K. 1990. *The Defence Force and the Community. A Partnership in Australia's Defence. A Report to the Minister for Defence*. Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Wulf, Herbert et Elizabeth Sköns. 1994. "The Internationalization of the Arms Industry." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (535): 43-57.
- Wylie, R., S. Markowski et P. Hall. 2006. "Big Science, Small Country and the Challenges of Defence System Development: An Australian Case Study." *Defence and Peace Economics* 17 (3): 257-272.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks (Cal.), Sage Publications.
- Young, Christopher. 1991. "Column: Mulroney and Masse Slash Military Spending". *CanWest News*, Don Mills (Ont.), 22 mai, p.1.
- Young, Thomas-Durell. 1995. *The 1994 Australian Defense White Paper: An American View*. Strategic Studies Institute Conference Papers, Carlisle Barracks (Penn.), U.S. Army War College.
- Young, Thomas-Durell. 1988. *Assessing the 1987 Australian Defence White Paper in the Light of Domestic Political and Allied Influences on the Objective of Self-Reliance*. Working Paper no. 152, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University.

Ziesing, Katherine. 2006-2007. "ADM's Top 40: Thales on Top in Buoyant Defence Sector."
Australian Defence Magazine (Décembre-Janvier): 1-15.